

# VU Research Portal

## Het bewoonbare land

Beekers, W.P.

2012

### **document version**

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### **citation for published version (APA)**

Beekers, W. P. (2012). *Het bewoonbare land: Geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland*. [, Vrije Universiteit Amsterdam]. BOOM.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

HET  
BEWOONBARE  
LAND



VRIJE UNIVERSITEIT

HET  
BEWOONBARE  
LAND

GESCHIEDENIS VAN DE  
VOLKSHUISVESTINGSBEWEGING  
IN NEDERLAND

ACADEMISCH PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad Doctor aan  
de Vrije Universiteit Amsterdam,  
op gezag van de rector magnificus  
prof.dr. L.M. Bouter,  
in het openbaar te verdedigen  
ten overstaan van de promotiecommissie  
van de Faculteit der Letteren  
op woensdag 3 oktober 2012 om 15.45 uur  
in de aula van de universiteit,  
De Boelelaan 1105

door

Wouter Pieter Beekers

geboren te Nijmegen



promotoren:

prof.dr. J.C. Kennedy

prof.dr. G. Harinck

copromotor:

prof.dr.ir. G.R.W. de Kam

Voor Hadassa

# INHOUD

## DE MYTHE VAN HET MAATSCHAPPELIJK MIDDEN, TER INLEIDING 7

1. FILANTROPISCH KAPITALISME (1850-1870) 23
2. ARBEIDERSCOÖPERATIE (1865-1885) 53
3. WONINGWET (1885-1900) 73
4. WONINGCORPORATIES (1900-1915) 107
5. IN HET BEHEER VAN EEN GEMEENSCHAPSBEZIT (1915-1940) 135
6. CRISIS DER WONINGBOUWVERENIGINGEN (1940-1965) 175
7. SOCIALE ONDERNEMERS (1965-1980) 213
8. OPERATIE HEERMA (1980-1995) 243
9. BACK TO CIVIL SOCIETY? (1995-2010) 273

## HET BEWOONBARE LAND, TOT SLOT 299

NOTEN 313

BRONNEN 342

SAMENVATTING 369

SUMMARY 373

REGISTER 377

# DE MYTHE VAN HET MAATSCHAPPELIJK MIDDEN

## TER INLEIDING

**We waren uitgenodigd om te komen spreken over onze buurt. De buurt,** dat was het Oude Noorden van Rotterdam, waar we als pasgetrouwd stel in 2005 neerstreken. Het was een van de grootste probleemwijken van Nederland, maar moest een ‘prachtwijk’ gaan worden. En een medewerker van de plaatselijke woningcorporatie ging de deuren langs om de buurtbewoners op te roepen daaraan hun steentje bij te dragen. Die oproep viel bij ons, jonge idealisten, in goede aarde.

We vormden een uitzondering, zo bleek toen we ons op een zwoele zomeravond op locatie meldden. Behalve wijzelf daagden slechts drie bejaarden op. Deze delegatie uit de buurt kreeg ruimschoots de tijd voor ‘bewoners-inspraak’. Klachten over hangjongeren, vandalisme en drugshandel volgden elkaar in rap tempo op.

Toen was het woord aan de organisatoren. De corporatiemensen beloofden ons lik-op-stukbeleid, maar deden ons ook in de spiegel kijken. Met de retoriek van een Amerikaanse president hield men ons voor: ‘Vraag niet alleen wat de buurt voor jou kan betekenen, maar ook wat jullie kunnen betekenen voor de buurt.’ Wat overdonderd deden de aanwezigen er het zwijgen toe.

De buurtwerkers lieten zich niet uit het veld slaan. Zij maakten hun oproep concreet en suggereerden een buurtbarbecue te organiseren. Uit angst weer met stilte geconfronteerd te worden voegde men er direct aan toe dat

dit spontane buurtinitiatief kon rekenen op ruimhartige financiële en organisatorische ondersteuning van de corporatie. Hun professionele enthousiasme overweldigde ons. Ontredderd reageerden wij noch de anderen.

Lang dichtten Nederlanders hun woningbouwverenigingen een belangrijke rol toe in de emancipatie en activering van burgers. Men was trots op de verdiensten van de sociale woningbouwers, die een op de drie huishoudens huisvestten. De geschiedschrijving sprak tevreden over de ‘groei en bloei’ van de Nederlandse volkshuisvesting.<sup>1</sup>

Maar de trots van weleer is niet meer. Vooraanstaande bestuurders spreken van een ‘legitimatievacuüm’: ze signaleren ‘dat woningcorporaties in het verleden hun bestaansrecht hebben bewezen’, maar dat het ze niet meer lukt om aan te tonen dat ze ‘een antwoord geven op de maatschappelijke vragen van nu.’<sup>2</sup>

Recent besloot de Tweede Kamer het corporatiestelsel door te lichten in een parlementaire enquête. De directe aanleiding vormde een verlies van miljoenen (zo niet miljarden) euro’s door verkeerde beleggingen van de Rotterdamse woningstichting Vestia. Maar het politieke onbehagen was minder scherp geweest als er niet een dieper legitimatieprobleem onder lag.

In de discussies over de legitimiteit van woningcorporaties gaat het steeds om hun identiteit: wie vertegenwoordigen zij eigenlijk en wie bepaalt de richting waarin zij gaan? Om dit identiteitsvraagstuk beter te begrijpen dook ik in het verleden van de volkshuisvesting. Ik bestudeerde de antwoorden die mensen in de loop van de tijd op de identiteitsvraag gaven, antwoorden die in de geschiedenis ingrijpend zijn veranderd.

## CIVIL SOCIETY

‘Corporaties werken aan aantrekkelijke buurten, buurten waar mensen zich thuis voelen,’ stelde Willem van Leeuwen, lang het boegbeeld van de volkshuisvestingsinstellingen, in een lezing in 2006: ‘Een civil society met betrokken burgers. De oorsprong van de corporaties ligt in die civil society. Corporaties – ontstaan uit particulier initiatief – zijn altijd dicht bij de burgers geweest en dat blijft ook zo.’<sup>3</sup>

Corporaties zijn in de geschiedenis steeds gerekend tot een bijzondere sfeer in onze samenleving. Aanvankelijk duidde men die sfeer als ‘particulier initiatief’, later als ‘maatschappelijk middenveld’, vandaag de dag spreekt men

over ‘maatschappelijke ondernemingen’ of, zoals van Leeuwen, over ‘civil society’.

Het gaat in deze sfeer om particuliere, niet-commerciële instituties en activiteiten: verenigingen of stichtingen van burgers, informele initiatieven of bewegingen, bijvoorbeeld op het gebied van zorg, welzijn, onderwijs of politiek.

Om het karakteristieke van deze civil society te begrijpen wordt zij vaak afgezet tegen andere maatschappelijke sferen. Het gaat om collectief optreden, maar niet zoals dat van de staat, die een publiekrechtelijk gezag heeft en dwang kan uitoefenen. Het gaat om particuliere initiatieven, maar zij richten zich niet alleen op winst, zoals het geval is bij de commerciële markt, en zij overstijgen het niveau van de familie- en vriendenkring. Een vierde veld dus: noch markt, noch staat, noch behorend tot het informele circuit, maar ernaast, of – nog exacter geformuleerd – een veld *tussen* markt, staat en het informele circuit, een ‘hybride’ veld, een ‘midden’-veld, bestaande uit ‘tussen’- of ‘intermediaire’ organisaties.<sup>4</sup>

Het begrip civil society werd populair toen het Westen ging zoeken naar alternatieve modellen voor de verzorgingsstaat, die in de ogen van velen te kostbaar en ineffectief was geworden. Zoekend naar een alternatief sociaal zekerheidstelsel vroegen beleidsmakers en sociaal wetenschappers aandacht voor wat er al bestond ‘tussen het niveau van het geprivatiseerde individu enerzijds en de sfeer van de publieke overheid anderzijds.’ Het oude begrip civil society, door de geschiedenis heen op vele manieren gebruikt, werd uit de kast gehaald om deze maatschappelijke sfeer te typeren.<sup>6</sup>

Het begrip civil society heeft een sterk normatieve lading.<sup>7</sup> Velen die het begrip hanteren, drukken er hun waardering mee uit. Veel politici – christendemocraten voorop, maar niet alleen – menen dat de civil society een bepaald ‘sociaal kapitaal’, een ‘morele infrastructuur’ vertegenwoordigt. Een vitale civil society achten zij zelfs onmisbaar voor een goed functionerende samenleving.<sup>8</sup>

## DE MYTHE VAN HET MAATSCHAPPELIJK MIDDEN

Maar dit beeld van dé civil society is te statisch. De aard en daarmee ook de invloed van maatschappelijke instituties uit die civil society, zoals woningcorporaties, is altijd pluriform en veranderlijk geweest.

In maatschappelijke instellingen zelf zijn steeds verschillende denkkaders, vertogen en organisatorische patronen te ontdekken die wedijveren met el-

kaar en in onderlinge verhouding verschuiven. Zij zijn door wetenschappers wel gevat in de term 'logica's'.<sup>9</sup> Het gaat daarbij om ideaaltypische denkpatronen over de wijze waarop maatschappelijke instellingen ingericht moeten worden. Zij geven antwoorden op vragen als: wie draagt de investeringen in tijd en geld, welke doelen worden geformuleerd, wie bestuurt de instelling en ziet op haar toe, en hoe? Meer theoretisch geformuleerd geven deze logica's antwoorden op vragen naar de identiteit en representativiteit van maatschappelijke instellingen.

Dit begrip logica's gebruik ik als interpretatiekader voor deze studie. Ik onderscheid er vijf. Twee daarvan passeren vaak de revue: die van de staat en die van de markt. We zeggen dat het maatschappelijk middenveld tot geen van beide sferen behoort, maar statelijke en commerciële logica's kunnen wel van invloed zijn. Zo kunnen maatschappelijke instellingen sterk verbonden zijn aan de overheid. De overheid verschaft instellingen de benodigde (financiële) middelen, geeft door regelgeving richting aan en houdt toezicht. Onze onderwijsinstellingen zijn er een voorbeeld van. Deze logica is in de loop van de tijd zelfs steeds dominanter geworden en zo zijn delen van het maatschappelijk middenveld 'verstatelijkt' geraakt.

Maatschappelijke instellingen kunnen ook onder de invloed staan van een commerciële logica. Zij richten zich op het principe van vraag en aanbod of worden gefinancierd vanuit de particuliere kapitaalmarkt, zoals zorgverzekeraars of pensioeninstellingen. Geregeld hebben civil-society-initiatieven ook een uitgesproken bedoeling de markt te beïnvloeden – denk aan de fairtradebeweging. Net als het verstatelijkingsproces is de commercialisering van maatschappelijke organisaties een veelbesproken thema.

Nu is de redenering snel gemaakt dat instellingen van de civil society steeds balans moeten zien te houden tussen markt en staat. Tegenover de processen van verstatelijking en commercialisering pleit men dan voor een 'vermaatschappelijking' van particuliere instellingen.<sup>10</sup> Ook in het debat over het volkshuisvestingsbestel passeert dat argument geregeld de revue.<sup>11</sup>

Maar deze redenering gaat te kort door de bocht, want er is niet één positie tussen staat en markt. Naast een statelijke of commerciële logica kunnen in de civil society nog verschillende andere logica's invloedrijk zijn, om te beginnen een 'informele' logica. Het gaat dan om activiteiten van individuen in hun familiale, vriendschappelijke of buurtnetwerken. Het kan bijvoorbeeld gaan om mantelzorg of mensen die in een woongroep hun huizen en buurt beheren. Dit

informele circuit wordt ook wel het domein van de 'gemeenschappen' genoemd, waar een collectieve identiteit en wederzijdse genegenheid een rol spelen.<sup>12</sup>

De civil society wordt over het algemeen niet beperkt tot deze informele gemeenschappen, een vierde logica kan gelden. Burgers kunnen ook buiten hun directe netwerken treden om op vrijwillige basis deel te nemen aan collectieve acties. Te denken valt bijvoorbeeld aan de milieubeweging van de jaren tachtig. Vaak wordt de kracht van de civil society in deze logica gezocht of de civil society met deze logica vereenzelvigd.<sup>13</sup> Om duidelijk te maken dat er binnen de civil society ook andere logica's kunnen gelden doe ik dat niet. Ik spreek liever van een associatieve logica, gekenmerkt door de associatie, het vrijwillig verenigen van burgers.

Ten slotte, het feit dat instellingen het niveau van de informele gemeenschappen overstijgen betekent niet automatisch dat zij een associatief patroon volgen. Beroepsbeoefenaren, vaak geschoold en gesalarieerd voor hun werk, kunnen een grote rol spelen. In hun professie willen zij dienstbaar zijn aan de samenleving en de individuele cliënten met wie zij te maken hebben. Deze beroepsbeoefenaren streven vaak naar een hoge mate van autonomie en zelfregulatie.<sup>14</sup> Zo kom ik op vijf ideaaltypische ordeningsmodellen, met een statelijk, commercieel, informeel, associatief of professioneel patroon.

## LOGICA VAN DE VOLKSHUISVESTING

In deze studie laat ik aan de hand van de volkshuisvestingsgeschiedenis zien hoe deze patronen en oriëntaties kunnen verschuiven. In de historische bronnen zocht ik naar uitingen van statelijke, commerciële, informele, associatieve en professionele logica's. Steeds vroeg ik me af: welke logica was dominant en welke constanten en veranderingen zijn te ontwaren in de geschiedenis?

Op deze manier heb ik empirisch-historisch onderzoek verbonden aan een sociaal-theoretische benadering. Mijn streven was het beste van beide werelden te verenigen. De kracht van de geschiedwetenschap ligt in een nauwkeurige studie van bronnen in de context van de tijd. De sociologie helpt om daarbij verschillende terugkerende perspectieven en ideaaltypen te herkennen en die met elkaar in verband te brengen.

Met deze aanpak streef ik ernaar aan beide disciplines een bijdrage te leveren. Aan de ene kant wil ik het verhaal van de Nederlandse geschiedenis verrijken met het verhaal van de volkshuisvesting. Want al is het wonen een



eerste levensbehoefte en staan woningcorporaties in het hart van ons sociaal zekerheidsstelsel, beroepshistorici hebben hun geschiedenis nauwelijks aandacht gegeven. Deden zij dat wel, dan vooral voor de negentiende eeuw en vanuit het perspectief van de architectuur en stedenbouw.<sup>15</sup> Aan de andere kant is door sociaal wetenschappers veel gezegd over de ontwikkeling van de civil society in onze verzorgingsstaat, maar de empirische onderbouwing was niet altijd even sterk.<sup>16</sup> Ik heb in deze studie aannames willen toetsen aan eigen bronnenonderzoek.

Natuurlijk kent ook mijn perspectief beperkingen. Ik beschrijf ruim anderhalve eeuw geschiedenis en moest me richten op grote lijnen, sleutelfiguren en verhelderende voorbeelden. Ik heb me willen beperken tot het algemene beeld, de landelijke hoofdrolspelers en de meerderheid van de woningcorporaties, al zijn er vaak ook interessante uitzonderingen op de regel te noemen.

Het zou kunnen dat de lezer verlangt naar meer, meer informatie over de economische ontwikkelingen van de Nederlandse woningmarkt, meer over het gevoerde beleid ten aanzien van huisvesting en ruimtelijke ordening, meer over de volkshuisvesting elders in de wereld, meer over vergelijkbare ontwikkelingen van maatschappelijke organisaties. Ik richt me echter primair op de Nederlandse woningcorporaties en reik deze studie aan als casus, waarvan ook een bredere zeggingskracht uitgaat.

Gelukkig kon ik in mijn zoektocht naar een antwoord op die vraag gebruikmaken van veel andere studies. Mijn insteek komt het dichtst in de buurt van die van bestuurskundige Leo Gerrichhauzen, die in 1990 promoveerde op *Het woningcorporatiebestel in beweging*. In andere bewoordingen stelde hij dezelfde vragen als ik. Aan de hand van mijn historisch onderzoek kwam ik wel op andere antwoorden uit. Zo sprak hij over de oorsprong van de woningcorporaties als ‘zuiver particulier initiatief’, waarmee hij in mijn ogen een mythisch uniform beeld schiep van hun vroegere aard.<sup>17</sup>

Veel inspiratie putte ik ook uit een essay van cultureel antropoloog en corporatiedirecteur Rudy de Jong uit 2005: *Back to civil society? De corporatie als eigensoortige maatschappelijke onderneming*. Mijn studie kan gelezen worden als een nadere uitwerking van zijn tentatieve duiding van de corporatiegeschiedenis.

Gretig heb ik daarnaast gebruikgemaakt van studies naar de geschiedenis van de volkshuisvesting die een ander, breder perspectief kenden en een waardevolle bron van informatie bleken. De onderzoeksschool van Hugo Priemus aan de Technische Universiteit Delft is (ook) op historisch gebied bijzon-

der productief gebleken. Zo promoveerde zijn leerling Jan van der Schaar in 1987 op een uitputtend historisch overzicht van het woningbouwbeleid.<sup>18</sup> In hetzelfde jaar gaf de Nationale Woningraad ook een bijzonder informatief gedenkboek uit.<sup>19</sup> Recent verschenen gedegen studies naar de Nederlandse volkshuisvesting, bijvoorbeeld van bestuurskundigen Jos Koffijberg, Taco Brandsen en Jan Kees Helderman.<sup>20</sup> Internationaal hebben onder anderen de Engelse sociologen Jim Kemeny en Michael Harloe bijgedragen aan de vergelijking van verschillende volkshuisvestingsstelsels in de wereld.<sup>21</sup>

Deze historische studie is chronologisch opgezet. Het bestaat uit negen hoofdstukken, steeds over een periode van vijftien tot vijfentwintig jaar, waarin ik de geschiedenis van de woningcorporaties beschrijf. Ik voer de verschillende hoofdrolspelers op, beschrijf hun persoonlijke achtergrond, de context waarin zij leefden en handelden, hun beweegredenen en de (onbedoelde) gevolgen daarvan. Aan het einde van ieder hoofdstuk laat ik zien dat de 'logica van de volkshuisvesting' niet statisch was, maar zich in de loop van de tijd ontwikkelde.

## **HET PROFESSIONALISERINGSPROJECT**

In deze studie heb ik meer willen doen dan betogen dat de identiteit van de woningcorporaties veranderlijk is. Ik ontdekte in hun lange geschiedenis een rode draad. In dit boek verdedig ik de stelling dat corporaties zich hebben ontwikkeld van verenigingen van actieve burgers tot autonome instituties van beroepskrachten. Vroeger kende de volkshuisvesting een sterk associatieve kleur, vandaag de dag domineert de logica van professionaliteit.

Ooit werd het werk van de corporaties gedragen door vrijwilligers. Bestuurders of commissarissen kregen geen noemenswaardige vergoeding. Zij waren niet alleen met beleidsbepaling of organisatiemanagement bezig, maar investeerden hun tijd ook in het volkshuisvestingswerk zelf. Ze gingen de buurten in, haalden huren op, inden stortingen op aandelen, wezen woningen toe en beslechtten conflicten. Particuliere geldschietters tekenden in op riskante beleggingen en namen genoegen met een zeer beperkte winstuitkering.

De instituties van vandaag de dag leunen vrijwel geheel op de inzet van beroepskrachten. Corporaties hebben tientallen tot honderden medewerkers in dienst. Zij houden zich niet alleen bezig met het onderhoud of de administratie, maar ook met de contacten met bewoners, de leefbaarheid in buurten en het instellingsbeleid in het algemeen. Het bestuur wordt niet meer

gevormd door vrijwilligers, maar door een goed gesalarieerd directieteam, het toezicht door evengoed bezoldigde commissarissen.

Met deze stelling leg ik een nieuw accent ten aanzien van het gangbare beeld van corporatiegeschiedenis. Deze geschiedenis is te zeer beschreven aan de hand van het drieluik staat, markt en maatschappij. In grote lijnen ziet dit gangbare beeld er zo uit: Woningcorporaties zijn in de negentiende eeuw uit de samenleving ontstaan. Het particuliere initiatief bleef kleinschalig en kon zich pas ontplooiën door de staatssteun die werd mogelijk gemaakt door de Woningwet van 1901. Na de Tweede Wereldoorlog zette de overheid de corporaties op grote schaal in, maar nam ze ook in een ijzeren greep: de instellingen raakten verstatelijkt.<sup>22</sup> Medio jaren zestig hield een rijkscommissie onder leiding van econoom F. de Roos een pleidooi voor meer zelfstandigheid. Sindsdien werd de invloed van de staat teruggedrongen. De verzelfstandigingsoperatie van Enneüs Heerma in de jaren negentig vormde het sluitstuk op dit proces. Sindsdien staan de corporaties bekend als maatschappelijke ondernemingen en bevinden ze zich ergens tussen de markt en de maatschappij.<sup>23</sup>

Dit beeld doet de werkelijkheid tekort en gaat voorbij aan de groeiende professionele dominantie en verminderde associatieve inbreng. Overigens is deze ontwikkeling voor maatschappelijke organisaties in het algemeen door sociologen al wel gesignaleerd. Zij spreken sinds de jaren zeventig en tachtig over de opkomst van een ‘professionele dominantie’ die ten koste ging van ‘het beroep op vrijwillige inzet’ binnen maatschappelijke organisaties.<sup>24</sup>

Maar die historische verschuiving vond, bij corporaties althans, veel eerder plaats dan tot op heden wordt verondersteld. Dat gebeurde niet pas na de Tweede Wereldoorlog, toen de verzorgingsstaat snel werd uitgebouwd, of vanaf de jaren zestig, toen deze verzorgingsstaat haar hoogtepunt bereikt had.<sup>25</sup>

Nee, het professionaliseringsproces ving veel eerder aan. Het fundament werd al gelegd aan het einde van de negentiende eeuw en het begin van de twintigste eeuw. Vrijwillige bestuurders wilden het rendement van hun werk verhogen en het beheer efficiënter vormgeven, om het in hedendaagse taal uit te drukken. Geschoolde en gesalarieerde woningopzichteressen – het ging inderdaad in eerste instantie alleen om vrouwen – kwamen op. Na de Woningwet van 1901 verdwenen de negentiende-eeuwse verenigingen van gegoede filantropen en de arbeiderscoöperaties. De nieuwe door de overheid ‘toegelaten’ instellingen werden door betrokkenen omschreven als ‘medewerkers in het beheer van een gemeenschapsbezit’. Na de Tweede Wereldoorlog

versnelde het professionaliseringsproces inderdaad, het fundament was echter al gelegd. Maar nu loop ik op mijn verhaal vooruit.

## **ASSOCIATIEVE KWETSBAARHEID**

Voordat ik met dit verhaal begin wil ik enkele opmerkingen maken ten aanzien van de vraag waarom dit proces van professionalisering aanhoudend plaatsvond in de geschiedenis van de woningcorporaties. Ik verklaar dit professionaliseringsproces door het primaat van het rendement dat steeds gold.

Laat ik hier een moment nemen om dat rendement te benoemen. Woningcorporaties bouwden in de loop van de twintigste eeuw honderdduizenden degelijke en goedkope huurwoningen. Ze groeiden over het algemeen uit tot stabiele instituties die hun financiën op orde hadden. En corporaties investeerden steeds in een goede woonomgeving, ontplooiden sociale activiteiten in de buurten en stimuleerden bewoners zich bij hun omgeving te betrekken. Zonder directe staatssteun beheren deze instellingen vandaag de dag 2,4 miljoen woningen, bouwen ze er jaarlijks tienduizenden nieuwe bij en investeren ze honderden miljoenen in de leefbaarheid van buurten.

De nadruk op het rendement had echter een keerzijde. Deze overschaduwde in de geschiedenis de aandacht voor de betrokkenheid van bewoners en andere vrijwilligers. Aan die betrokkenheid hadden corporaties lang hun bestaansrecht ontleend. Maar deze ‘input-legitimiteit’, om het Engelse jargon van de sociale wetenschappen te gebruiken, werd gaandeweg overschaduwd door de nadruk op ‘output-legitimiteit’.

Al in de jaren vijftig signaleerden betrokkenen dit spanningsveld en spraken zij over een ‘crisis der woningbouwverenigingen’. Het weerklinkt in het legitiematievacuüm waarover bestuurders vandaag de dag spreken. Toch kwam het nooit tot wezenlijke pogingen de spanning op te lossen. Het institutionele kader open te breken en nieuwe wegen in te gaan was betrokkenen een stap te ver. Voor de volkshuisvesting, waarin veel geld omging, gold en geldt deze ‘padafhankelijkheid’ nog sterker dan voor andere maatschappelijke sectoren.<sup>26</sup>

Deze nadruk op het rendement en de onmacht of onwilligheid het bestel te hervormen gold voor alle betrokken partijen: de organisaties zelf, hun achterban en de politiek. Deze drie partijen maakten ieder een ontwikkeling door die de professionalisering van de corporaties in de hand werkte. Ik licht dit toe.

In de eerste plaats kan de professionalisering worden toegeschreven aan de

organisaties zelf. Zij ontstonden als uitingen van een sociale beweging, maar maakten een proces van institutionalisering door. Zij volgden daarin een gebruikelijk patroon, dat is beschreven door de sociologen Max Weber en Robert Michels en daarom ook wel bekendstaat als het ‘Weber-Michelspatroon’.<sup>27</sup>

De eerste woningbouwverenigingen ontstonden als sociale bewegingen: spontane associaties van burgers die een gevoel van onbehagen deelden. Dat onbehagen betrof armoedige en onhygiënische toestanden in vele steden. In hechte netwerken begonnen gegoede burgers, later ook de beter gepositioneerde arbeiders, een beschavingsoffensief. In dat offensief waren de sociale woningbouwverenigingen een potentieel krachtig wapen waaraan vele burgers met overtuiging hun geld en tijd gaven.

Maar na deze fase van mobilisatie bleek het associatieve karakter van de instellingen kwetsbaar te zijn. Het was slechts een middel, geen doel op zichzelf. Betrokkenen streefden naar een verbetering van de huisvestingsomstandigheden en wilden vooral doelmatig en effectief opereren. De eerste oproepen tot bundeling van krachten kwamen dan ook vanuit de sector zelf. Corporatiebestuurders namen voor lief dat centralisatie de participatie van nieuwe groepen in het volkshuisvestingswerk beperkte.

Bestuurders meenden ook dat gesalarieerde en geschoolde werknemers noodzakelijk waren om op goede wijze uitvoering te geven aan het volkshuisvestingswerk. Nadat zij hun entree hadden gemaakt deden deze beroepskrachten op hun beurt het institutionaliseringsproces versnellen. Zij werden in dienst genomen om het volkshuisvestingswerk effectief uit te voeren. De betrokkenheid van bewoners en andere vrijwilligers droeg daaraan niet altijd bij. Onder invloed van de beroepskrachten werd hun rol steeds verder teruggedrongen, aan het einde van de twintigste eeuw zelfs tot buiten het bestuur en toezicht. *Woningbouwverenigingen* verdwenen en maakten plaats voor ‘sociale ondernemingen’, zelfregulerende stichtingen van professionele bestuurders en beroepskrachten.

## DE PARADOX VAN HET CORPORATISME

In de tweede plaats was de professionalisering van de volkshuisvesting het gevolg van politieke keuzes. Het Nederlandse sociaaleconomische beleid volgde een corporatief model – naar de toepassing ervan in Noordwest-Europa ook wel het ‘Rijnlands model’ genoemd.<sup>28</sup> Wanneer de overheid sociaaleco-

nomische interventies noodzakelijk achtte, probeerde ze daarbij bestaande maatschappelijke instituties te betrekken en liet de uitvoering daarvan zo veel mogelijk aan hen over. In vele gevallen gaf de overheid financiële steun aan particuliere instellingen die in een publiek belang werkzaam waren.

Door dit corporatieve stelsel bereikte de non-profitsector in Nederland een bijzonder grote omvang. Aan het einde van de twintigste eeuw werkte daarin bijna dertien procent van de beroepsbevolking, in Frankrijk en Duitsland was dat nog geen vijf procent.<sup>29</sup> Ook de woningcorporaties verwierven een sterke positie. Zij beheerden ruim een derde van de woningvoorraad, hun zusterinstellingen in andere landen meestal niet meer dan een op de vijf huizen.<sup>30</sup>

Juist de grote invloed van het corporatieve stelsel maakt Nederland tot een interessante casus en brengt mogelijke implicaties ervan duidelijk voor het voetlicht. Daarop hebben sociaal wetenschappers al gereflecteerd. Veel geciteerd is de duiding die de socioloog Jacques van Doorn gaf aan het Nederlands corporatisme. Met de formule 'baas in eigen huis, en het huis ten laste van de gemeenschap' gaf hij aan dat maatschappelijke instituties met staatssteun vrijwel autonoom konden handelen.<sup>31</sup>

Maar juist Van Doorn wees als een van de eersten ook op de consequenties van de staatssteun voor de maatschappelijke instellingen op lange termijn. In de wederzijdse afhankelijkheid van overheid en organisaties kreeg de eerste volgens Van Doorn 'geleidelijk het langste eind in handen'.<sup>32</sup> Hier gold het aloude adagium: wie betaalt, bepaalt. Al dan niet onder dwang volgden maatschappelijke organisaties het overheidsbeleid. Dit mechanisme is ook buiten Nederland door wetenschappers waargenomen en wordt in de internationale literatuur wel beschreven als 'welfare state isomorphism'.<sup>33</sup> Het corporatieve beleid was bedoeld om de burgerlijke betrokkenheid bij de samenleving te versterken, maar het onthechtte particuliere initiatieven van de maatschappij. Het corporatisme resulteerde in het tegendeel van wat beoogd was.

De geschiedenis van de volkshuisvesting geeft een goed voorbeeld van deze paradoxale gevolgen van het corporatisme. Zij werden al vroeg in de twintigste eeuw zichtbaar. De Woningwet van 1901 ondersteunde de bestaande woningbouwverenigingen niet, maar riep een nieuw semi-publiek stelsel in het leven. De 'toegelaten instellingen' moesten van meet af aan voldoen aan een keur van voorschriften. En met haar groeiende financiële betrokkenheid verstevigde de overheid haar greep op de corporaties. Na de Eerste Wereldoorlog ging de overheid zich bemoeien met de vaststelling van hun huren, met de toewijzing van

hun woningen en de besteding van hun gelden. Na de Tweede Wereldoorlog herhaalde dit patroon zich en intensiverde de staatsbemoeienis.

Deze keerzijde van het corporatieve beleid werd lang genegeerd. Het handelen van bewindvoerders, politici en ambtenaren was in de eerste plaats gericht op een goede besteding van belastinggelden. Zij stimuleerden de professionalisering van de woningcorporaties van harte. Dat deze professionalisering negatieve gevolgen kon hebben voor het verenigingsleven, werd pas erkend toen het verenigingsleven op sterven na dood was. Maar ook daarna bleek de politieke neiging naar controle sterker dan het ideaal om burgers via instellingen als de corporaties bij hun samenleving te betrekken.

## **HET DILEMMA VAN DE COLLECTIEVE ACTIE**

In de derde plaats was de professionalisering van de woningcorporaties het gevolg van ontwikkelingen in hun achterban. Die vonden plaats in een breder verband van maatschappelijke veranderingen.

De corporaties ontstonden in een periode van intensieve collectieve actie, waarbij burgers zich bewust werden van hun positie en potentiële invloed en het publieke domein naar eigen inzicht vorm wilden geven. Zij voerden – in Nederland, maar ook daarbuiten – een ‘strijd om de moderniteit’.<sup>34</sup> Burgers bonden zich vaak levenslang aan maatschappelijke organisaties zoals de woningbouwverenigingen, die gezien werden als een wapen in die strijd om de moderniteit. Een discours van gemeenschapszin en plicht, waarmee burgers elkaar motiveerden en activeerden, was dominant.

Deze maatschappelijke actie had gevolgen voor iedereen, ook voor diegenen die er geen bijdrage aan leverden: de ‘meelifters’. Zo hadden de investeringen van enkelen in verbetering van de arbeidshuisvesting effect op de gezondheidssituatie van de gehele lokale samenleving. De kans op uitbraken van ziekten als cholera verminderde en allen profiteerden daarvan. Deze premie op passiviteit maakte dat sommige burgers niet de moeite namen zich in te zetten voor een publiek belang als de volkshuisvesting. Dit ‘dilemma van de collectieve actie’ stond aan de basis van de verzorgingsstaat, die via belastingen bijdragen aan publieke werken verplicht kon stellen.<sup>35</sup>

Dit statelijk sociaal zekerheidsstelsel creëerde echter een nieuw dilemma van collectieve actie. De overheid nam de verantwoordelijkheid op zich om in bepaalde maatschappelijke behoeften te voorzien. Dat deed zij ofwel zelf, ofwel



door middel van staatssteun aan maatschappelijke organisaties. In beide gevallen maakte zij haar diensten voor iedereen in gelijk mate toegankelijk. Zo konden corporaties hun woningen niet zomaar toewijzen aan hun leden, maar kregen ze te maken met overheidsvoorschriften die een rechtvaardige woningverdeling moesten waarborgen. Op die manier 'lifte' iedereen 'mee' en werd het voor burgers nog minder aantrekkelijk zich in te spannen voor maatschappelijk werk.<sup>36</sup>

Mede tegen die achtergrond veranderde de samenleving. Dat gebeurde in de jaren na de Tweede Wereldoorlog in betrekkelijke stilte.<sup>37</sup> In de jaren zestig werd de omwenteling voor iedereen zichtbaar. De hechte gemeenschappen en het vertoog van gemeenschapszin verdwenen. Mensen stelden zich op als 'welzijnsconsumenten'.<sup>38</sup> Zij hoefden steeds minder energie te wijden aan hun levensonderhoud en spendeerden steeds meer tijd aan hun individuele ontplooiing.<sup>39</sup> Zij bonden zich niet langer levenslang aan maatschappelijke organisaties, maar zochten aansluiting bij 'lichte gemeenschappen', waaraan zij vrijblijvend konden participeren.<sup>40</sup>

Ook de corporaties kregen na de oorlog te maken met bewoners die zich gedroegen als 'woonconsumenten'. Een jaarlijks bezoek aan een ledenvergadering was hun vaak al te veel moeite. Steeds minder burgers wilden zich vrijwillig inzetten in de verenigings- of stichtingsbesturen. Die situatie versterkte de tendens van corporaties om beroepskrachten in te schakelen voor hun werk, en vervolgens de neiging van beroepskrachten om de macht naar zich toe te trekken.

Zo versterkten de drie patronen van verstatelijking, institutionalisering en individualisering elkaar. De desinteresse van bewoners en andere burgers werd gevoed door de institutionalisering en verstatelijking, die het amateuristische vrijwilligers steeds moeilijker maakten een bijdrage te leveren in het werk, bestuur of toezicht. Vertegenwoordigers van de corporaties en overheden zagen op hun beurt de professionele dominantie als een gegeven, omdat burgers zich niet meer voor hun werk wilden inzetten.

Deze ontwikkeling is niet uniek voor de woningcorporaties. Ook andere maatschappelijke instellingen kennen meer dynamiek dan alleen tussen markt en staat. Processen van verstatelijking, institutionalisering en individualisering hebben hun stempel gedrukt op vrijwel het gehele maatschappelijk middenveld. Vele verenigingen van actieve burgers hebben plaatsgemaakt voor dienstverlenende instituties van beroepskrachten.

Sommigen betreuren deze ontwikkeling. Zij moeten zich realiseren dat de professionalisering ver terug gaat in de geschiedenis en de identiteit van



veel organisaties sterk heeft beïnvloed. Vooruitlopend op het slothoofdstuk van dit boek: wie verlangt naar nieuwe betrokkenheid van burgers in deze organisaties moet diep durven ingrijpen.

## **VERANTWOORDING EN DANKWOORD**

Het idee tot het schrijven van dit proefschrift ontstond tijdens een onderzoek naar de geschiedenis van de Amsterdamse woningstichting Patrimonium aan het Historisch Documentatiecentrum voor het Nederlands Protestantisme van de Vrije Universiteit. Dit centrum vormde ook de uitvalsbasis voor mijn promotieonderzoek. Ik ben mijn collega's dankbaar voor de stimulerende werkomgeving, uitdagende discussies en vriendschap. Naast mijn directeur en promotor George Harinck, denk ik in het bijzonder aan Rolf van der Woude, met wie ik het boek over Patrimonium mocht schrijven en die me ook ditmaal veel geholpen heeft, mijn kamergenoot Wim Berkelaar, met wie ik lief en leed kon delen, mijn vroegere kamergenoot en nog steeds gewaardeerd collega Peter Bak, en de onmisbare krachten van het centrum Dagmare Houniet en Hans Seijlhouwer.

Dit promotieonderzoek vond plaats met subsidie van Aedes, vereniging van woningcorporaties. Zes jaar geleden sprak ik voor het eerst met de toenmalige voorzitter Willem van Leeuwen over de mogelijke relevantie van een historische studie. Ik ben hem en Aedes bijzonder veel dank verschuldigd voor het toegekende vertrouwen. Het sprak daarbij steeds vanzelf dat de studie geheel onafhankelijk zou plaatsvinden en die lijn is gedurende het onderzoek vastgehouden.<sup>41</sup> Wel putte ik veel inspiratie uit een aantal discussiebijeenkomsten die we samen hebben georganiseerd.

De inhoudelijke begeleiding was de verantwoordelijkheid van mijn promotoren, aan wie ik veel steun heb gehad. James Kennedy, hoogleraar Nederlandse geschiedenis aan de Universiteit van Amsterdam, stimuleerde me als student om de samenleving via de wetenschap te dienen en als promovendus om steeds na te denken over de kernboodschap van mijn werk. George Harinck, directeur-hoogleraar van het Historisch Documentatiecentrum, motiveerde en steunde me als mijn dagelijks leidinggevende onafgebroken in de verwezenlijking van mijn ideeën. George de Kam, bijzonder hoogleraar maatschappelijk ondernemen met grond en locaties aan de Radboud Universiteit Nijmegen, wees me de weg in de complexe geschiedenis van de volkshuisvesting en de sociaalwetenschappelijke literatuur.

Toen het manuscript voltooid was is het beoordeeld door een leescommissie van vijf hoogleraren: Govert Buijs (Vrije Universiteit), Karel Davids (Vrije Universiteit), Lex Heerma van Voss (Universiteit Utrecht), Jan van der Schaar (Universiteit van Amsterdam) en Dirk Jan Wolffram (Rijksuniversiteit Groningen). Zij hebben me met hun opmerkingen behoed voor verschillende fouten en me geholpen meer kleur en nuance aan te brengen in mijn verhaal.

Tussentijds waren er verschillende collega-wetenschappers die me hebben geïnspireerd. Met Govert Buijs en Anton van Harskamp richtte ik een aantal jaren geleden het onderzoekersnetwerk 'Religie en Civil Society' op. Gretig laafde ik me aan hun kennis en ideeën over de hedendaagse samenleving en de studie daarnaar.

Veel kritiek kreeg ik te verduren in een promovendiberaad. Maar het commentaar van Hugo den Boer, Stijn Bollinger, Maarten van den Bos, Pieter Jan Dijkman, Remco van Mulligen, Katinka Omon, Maarten Ternede en Paul van Trigt was altijd opbouwend.

Naast hen waren er velen die mij bij mijn literatuur- en archiefonderzoek hebben geholpen. Ook hebben verschillende professionals en politici mij in mijn denken gescherpt, tijdens interviews, discussiebijeenkomsten of informele gesprekken.

Een woord van dank gaat ten slotte uit naar uitgeverij Boom. Ik was vered door het enthousiasme waarmee uitgever Geert van der Meulen het manuscript ontving. Redacteur May Meurs heeft me in het eindtraject intensief begeleid. Ik ben ervan overtuigd dat het boek er beter van geworden is.

Voor de inhoud van dit proefschrift ben alleen ik verantwoordelijk, maar zonder de vele hulp die ik heb gekregen was het er nooit gekomen. Daarbij leef ik in de wetenschap dat het hele leven een gift is en afhankelijk is van zijn Schepper. In de huisvestingsmetafoor van psalm 127: 'Als de Heer het huis niet bouwt, vergeefs zwoegen de bouwers.'



# 1.

## FILANTROPISCH KAPITALISME (1850-1870)

**In november 1851 stuurden drie Amsterdammers een brief naar een selecte groep voorname medeburgers.** Ook de briefschrijvers zelf waren mannen van naam en faam: officier van justitie J. Messchert van Vollenhoven, bankier C.P. van Eeghen en pakhuismeester J. van Eik. Zij vroegen hun stadgenoten grote sommen geld te investeren in een voor Nederland unieke onderneming: de oprichting van een sociale woningbouwvereniging.

De circulaire is bewaard gebleven en ligt nu in het Amsterdamse gemeentearchief. Wie het kwetsbare stukje papier in handen neemt, gaat iets meevoelen van wat deze drie bewoog. ‘Immers die geen vreemdeling is in onze meer armoedige buurten, kan zich genoegzaam hebben overtuigd,’ zo schreven de initiatiefnemers, ‘hoe de dompige, vochtige vertrekken, aanleiding geven tot ziekten van allerlei aard, hoe veel gebrek er vaak is aan de noodige luchtverversching en aan genoegzaam licht, hoe het gebrekkige der woningen een oorzaak wordt van de uithuizigheid der gezonden en hoe, bij eene vaak geringe ruimte, de onzedelijke samenwoning een broeibed wordt van zoo menige schrikkelijke zonde!’<sup>1</sup>

De oproep van de drie kreeg gevolg. In februari 1852 zag Nederlands eerste woningbouwvereniging het licht. In de loop van de negentiende eeuw volgden tientallen initiatieven. Zo begint de geschiedenis van een bijzondere maatschappelijke sector.

Als deze negentiende-eeuwse periode aan de orde komt in de geschiedschrijving, dan is het meestal als voorspel. Het echte verhaal begint dan in 1901, toen de Woningwet het fundament legde voor het beroemde Nederlandse volkshuisvestingsbestel. De negentiende-eeuwse initiatieven zetten weinig zoden aan de dijk, zo klinkt de redenering, maar zij leverden wel voorbeelden van werkmethodes op en gaven zo de ‘marsroute aan waarlangs de volkshuisvestingssituatie kon worden verbeterd.’<sup>2</sup>

Met dit beeld uit de literatuur nam ik de historische bronnen ter hand. Ik voelde me er steeds ongemakkelijker bij. De verenigingen uit de negentiende eeuw kenden een eigen dynamiek. En al snel kwamen er keuzemomenten en deden zich verschuivingen voor in het denken over wat een woningbouwvereniging zou moeten zijn.

## **TWEELINGREVOLUTIE: INDUSTRIALISATIE EN LIBERALISME**

In het midden van de negentiende eeuw, toen de eerste woningbouwverenigingen werden opgericht, maakte Europa een grote transitie door. De Britse historicus Eric Hobsbawm sprak van een ‘revolutionaire tweeling’.<sup>3</sup>

De eerste helft van deze tweeling betrof de sociaaleconomische revolutie van de industrialisatie, die in de Engelse katoennijverheid begon. Knutselend in hun werkplaatsen vonden Engelse ambachtslieden machines uit die hun werkproces sterk vereenvoudigden. In 1764 ontwikkelde een creatieve timmerman een spinapparaat waarop niet een, maar acht spoelen tegelijk konden draaien. Tien jaar later ontwierp ingenieur James Watt een stoommachine voor de textielsector, met één enorme productiviteitsstijging als gevolg.

Toch vond de industrialisatie plaats als een ‘trage revolutie’.<sup>4</sup> Zij nam decennia in beslag en vond op het Europese vasteland veel later plaats. Pas aan het begin van de negentiende eeuw opende een Engelse machinebouwer een eerste textielfabriek in de Belgische lakenstad Verviers, en dat was slechts een pril begin.<sup>5</sup>

In 1834 experimenteerde ook de Maastrichtse ondernemer Petrus Regout met gedifferentieerde fabricageprocessen. Hij was eerder in financiële problemen geraakt toen België zich in 1830 losmaakte van Nederland en Maastricht geïsoleerd raakte. Regout was gedwongen naar nieuwe inkomsten te zoeken. Hij kocht een stoommachine en paste die toe in de productie van kristal, spij-

kers, aardewerk, glas en geweren. Door de vele werklozen was veel goedkope arbeidskracht voorhanden. Na dertig jaar ondernemen had Regout meer dan tweeduizend mensen in dienst, een derde van de beroepsbevolking van Maastricht.<sup>6</sup> Maar net als Verviers was Maastricht lang een uitzondering.

De tweede helft van de tweelingrevolutie betrof een politiek-culturele. Het ging om de overgang van absolutistische, dynastieke staten naar nationale rechtsstaten. Een inspiratiebron achter deze omwenteling was het zogenaamde Verlichtingsdenken uit de zeventiende en achttiende eeuw. In de voetsporen van het humanisme plaatste de Verlichting de menselijke rede boven de historische traditie. Het was een belangrijke inspiratie voor de Amerikaanse strijders voor onafhankelijkheid van Groot-Brittannië vanaf 1776 en voor de Franse opstand tegen het absolutisme vanaf 1789. De Franse generaal Napoleon Bonaparte exporteerde deze ideeën gewelddadig over het Europese continent. Zijn heerschappij was van korte duur, maar zijn invloed niet.

Dat gold ook voor Nederland. Al was het een republiek, de stadhouders en regentenklasse hadden veel macht. Geïnspireerd door de Amerikanen en Fransen streefde een groep 'patriotten' naar democratisering en riep in 1795 de 'Bataafse Republiek' uit. Na een periode van Franse overheersing ontstond in 1815 het Koninkrijk der Nederlanden, een rechtsstaat waarin alle burgers gelijk voor de wet stonden.

De tweelingrevolutie veranderde de Europese samenlevingen ingrijpend. De traditionele, hiërarchische standenstructuur van geestelijken, adel, ambachtslieden en boeren werd niet meer als van God gegeven aanvaard. Zelfstandige boeren en ambachtslieden op het platteland verloren de concurrentie van de opkomende industrieën en konden weinig anders dan naar de steden trekken om in loonafhankelijkheid voor de industriële ondernemers te gaan werken. Juist in die steden verdwenen traditionele gemeenschappen en hun sociale patronen snel en werd de burgerij de spil van de samenleving. Zij organiseerde zich niet langer voornamelijk op basis van stand en beroep, zoals bijvoorbeeld in de gilden was gebeurd, maar in verenigingen, waarvan iedere burger vrijwillig lid kon worden.<sup>7</sup>

## **DE SOCIALE KWESTIE EN HET BESCHAVINGSOFFENSIEF**

De tweelingrevolutie bracht niet direct de vrijheid, gelijkheid en broederschap waarop was gehoopt. De leefomstandigheden waarin de arbeiders moesten

wonen en werken waren vaak beroerd. De sociale ellende was niet nieuw, maar de omvang en concentratie wel. De industrialisatie hielp bestaande bedrijfstakken en sociale structuren om zeep. Arbeiders vochten voor hun bestaanszekerheid en probeerden een plek in de nieuwe economische structuur te veroveren. Ondernemers lieten deze kwetsbaren – mannen, vrouwen, kinderen – in de nieuwe industrieën lange dagen werken voor een schamel loon.

De omvang van de armoede en de concentratie in de steden maakten haar tot een maatschappelijk probleem. De meeste arbeiders konden niet rondkomen van hun loon en ontvingen, vooral in de wintermaanden, financiële ondersteuning. In het midden van de negentiende eeuw kreeg in veel Nederlandse steden één op de drie inwoners steun. De traditionele gemeenschap verdween en de nieuwe klassen dreigden te botsen. De elite vreesde voor berovingen, oproeren of willekeurig geweld door de van de maatschappij vervreemde armen.<sup>8</sup>

Langzaam begon de kijk op armoede te veranderen. In de Middeleeuwen werden armen vaak verheerlijkt, de ‘pauper Christi’ stonden het dichtst bij God. Maar van ‘een religieuze ervaring’ die de armen ‘heiligde’ werd armoede langzaam maar zeker ‘een morele conceptie’ die hen ‘veroordeelde’.<sup>9</sup> Armoede werd in toenemende mate gezien als een probleem, een ‘sociale kwestie’. Het liberale Verlichtingsdenken voegde daaraan een vooruitgangstreven toe: armoede moest en zou overwonnen worden en armen dienden ‘verheven’ te worden tot volwaardige leden van de maatschappij. In de nieuwe moraal stonden begrippen als ‘beschaving’ en ‘verheffing’ centraal. Zij dienden wat maatschappelijk uiteen leek te gaan, bijeen te houden.<sup>10</sup>

Het verheffingsvertoog had grote invloed op de invulling van filantropie. Liefdadigheid was niet langer een deugd en doel op zichzelf, maar een middel dat in het teken stond van een beschavingsoffensief. De gezaghebbende jurist J. de Bosch Kemper schreef: ‘Elke onderstand, die de strekking heeft om de minvermogenen in hare verkwistingen te stijven, die hen zorgeloos laat omtrent de toekomst, is eene zekere oorzaak van vermeerderende armoede.’<sup>11</sup> Armen moesten zelf verantwoordelijkheid leren nemen om hun situatie te verbeteren. Het werk van de in 1784 opgerichte Maatschappij tot Nut van ’t Algemeen was een eerste voorbeeld van de nieuwe liefdadigheid. Door de oprichting van spaarbanken, verzekeringen, leeszalen en volksuniversiteiten werkte de maatschappij aan het ontplooiingsidee.<sup>12</sup> Het idee van liefdadigheid maakte plaats voor het idee van ‘zelfhulp’, een begrip dat in het midden van de negentiende eeuw opgang maakte en doorbrak met het werk van Sa-

muel Smiles, wiens bestseller *Self Help* uit 1859 opende met de legendarische woorden: 'Heaven helps those who help themselves.'<sup>13</sup>

Het idee van zelfhulp kwam ook terug in het concept van de coöperatie, een vereniging voor gezamenlijke inkoop of productie en onderlinge winstdeeling. De Engelse ondernemer Robert Owen experimenteerde ermee aan het begin van de negentiende eeuw. Hij stimuleerde de arbeidersgemeenschap rond zijn bedrijf zich te verenigen in coöperatieve verenigingen, om bijvoorbeeld niet-commerciële winkels en ziekenfondsen op te richten teneinde zo de vruchten van hun werk zelf te kunnen plukken en hun positie te verbeteren. Veel bekendheid kreeg ook de arbeidersgemeenschap in de Engelse plaats Rochdale, die het coöperatieve principe vanaf 1844 ging toepassen.<sup>14</sup>

Sommige werklozen en arbeiders gingen niet mee in het beschavingsdiscours en bekritiseerden het kapitalisme en zijn sociale verhoudingen. Zij accepteerden niet dat hun 'zuur verdiende penningen in de geldkisten van hun onderdrukkers lagen te beschimmelen.'<sup>15</sup> In deze communistische beweging werden de Duitse filosoof Karl Marx en Friedrich Engels, zoon van een rijke Engelse textielfabrikant, belangrijke figuren. Begin 1848 riepen zij in hun *Communistisch Manifest* de 'proletariërs aller landen' op zich te verenigen. Zij voorspelden het einde van het kapitalisme door een revolutie, en de komst van een communistische samenleving, waarin ieder zou geven naar kunnen en ontvangen naar behoefte.

Toen in 1848 in veel Europese steden opstanden uitbraken leken hun profetieën uit te komen. Frankrijk, waar zich na de napoleontische nederlaag een nieuwe monarchie had gevestigd, was wederom het brandpunt van de revolutie. Parijse werklozen en arbeiders eisten sociale en democratische hervormingen. Voor de tweede maal kwam een republiek tot stand, met de neef van Napoleon Bonaparte, Lodewijk Napoleon, als de nieuwe grote man. Maar de opstandelingen hier en elders waren verdeeld in hun eisen, die soms socialistisch, soms liberaal, soms nationalistisch gemotiveerd waren. Hun revoluties werden de kop in gedrukt.

Ook in Nederland braken rellen uit, nadat een aardappelziekte en runderpest grote hongersnood veroorzaakten. De Nederlandse koning Willem II vreesde dat het revolutievirus ook de lage landen zou bereiken en verklaarde tegenover zijn ministers dat hij in één nacht van conservatief liberaal was geworden. In opdracht van de koning schreef de liberale parlementariër J.R. Thorbecke een grondwet in liberale geest. De rol van de koning werd vooral een symbolische, de Tweede Kamer werd voortaan rechtstreeks gekozen, kerk en staat werden gescheiden en de vrijheid van vereniging en godsdienst werd gegarandeerd.





Kinderen in een krottenwijk aan de Barnsteeg in Amsterdam, ca. 1905. Bron: Stadsarchief Amsterdam.

### **VERSTEDELIJING EN DE HAASTIGE ZIEKTE**

Ondertussen werden de toestanden in de steden vrijwel onhoudbaar. Industriële kernen barstten uit hun voegen. Tussen 1800 en 1850 groeide Birmingham van 71.000 tot 242.000 inwoners, Glasgow van 77.000 tot 329.000 en Manchester van 90.000 tot 391.000, om enkele voorbeelden te noemen.<sup>16</sup>

De steden werden vaak begrensd door vestigingswallen en alle beschikbare ruimte werd volgebouwd door bouwondernemers. Zelfs in tuinen en binnen-terreinen verrezen bouwwerken, waardoor huizen soms nog maar aan één zijde ramen hadden. De meeste van deze woningen werden verhuurd. Lang – tot ver in de twintigste eeuw – bestond de Nederlandse woningvoorraad grotendeels uit particuliere huurwoningen. Op het platteland bezaten landarbeiders vaker een eigen woning, maar vaak betrof het sloppen die de naam huis nauwelijks waardig waren. In de steden lieten commerciële verhuurders arbeidersgezinnen een hoge prijs betalen voor de gewilde woonruimte. En dan nog moesten dezen genoeg nemen met een enkele kamer, soms in een kelder, een enkele keer nog gedeeld met een ander gezin.<sup>17</sup>

In zulke omstandigheden groeide de Amsterdamse Neel Doff op, die op latere leeftijd een vermaard schrijfster werd. In haar autobiografie, *Dagen van honger en ellende*, blikte ze terug op haar jeugd in een arbeidersgezin: 'In een vochtig, vettig slop in Amsterdam, bewoonden wij met z'n allen één vertrek. Het was een kamer waar de zon nooit doordrong; 's winters was het een grot vol nattigheid en kou en 's zomers werden we ziek van de klamme hitte.'<sup>18</sup>

De pogingen om dergelijke woontoestanden te verbeteren zetten aanvankelijk weinig zoden aan de dijk. In Engeland bouwden verschillende bedrijven vestigingen op het fabrieksterrein voor de eigen werknemers, maar voor de massa waren hun woningen niet beschikbaar.<sup>19</sup> Buiten Engeland kwamen dergelijke initiatieven in de eerste helft van de negentiende eeuw nauwelijks voor. In Nederland bouwde de Maastrichtse ondernemer Petrus Regout een flink woonhuis voor enkele Belgen onder zijn arbeiders. Maar zijn initiatief was uitzonderlijk: hij werd ertoe gedwongen door de lokale overheid vanwege het slepende conflict tussen de noordelijke en zuidelijke provincies.<sup>20</sup> Plaatselijke diaconieën bouwden hier en daar een hofje voor armen. Ook andere instellingen, zoals de Maatschappij van Weldadigheid, bouwden enkele goedkope arbeidershuizen.<sup>21</sup> Maar het waren druppels op een gloeiende plaat.

In de overbevolkte steden hadden besmettelijke ziekten een goede voedingsbodem. Van hygiëne kon nauwelijks sprake zijn. Vaak leefden, kookten en sliepen mensen in een en dezelfde kamer, die meestal niet gelucht kon worden. Tot overmaat van ramp waaide aan het begin van de negentiende eeuw een nieuwe epidemie vanuit Azië binnen.<sup>22</sup> De cholera, ook wel de 'Aziatische buikloop' of 'haastige ziekte' genoemd, droogde haar slachtoffers door braken en diarree in angstwekkend tempo volledig uit. In 1831 en 1832 brak in

verschillende steden een epidemie uit, die een maandenlange slachting aanrichtte. In overvolle opvanghuizen was het letterlijk dweilen met de kraan open. Honderdduizenden overleden.

In Nederland plaatsten de kranten in die jaren beangstigende ‘choleraberigten’. De regering besloot de grenzen tijdelijk te sluiten. Het mocht niet baten. In juni 1832 kwam een vissersboot aan in Scheveningen met een zieke kapitein en matroos. De cholera, waarvan zij drager bleken te zijn, greep in de kleine vissersplaats snel om zich heen. In korte tijd waren ruim 600 van de 4.600 inwoners besmet, bijna de helft van hen overleed aan de gevolgen van de ziekte.

Vrij snel na deze uitbraken legden artsen een verband tussen de leef- en woonomstandigheden van mensen en hun kwetsbaarheid voor de ziekte. Na een nieuwe uitbraak van cholera in 1848 wees de Engelse regering een kerkelijk verzoek om een algemene vast- en biddag uit te schrijven af met de woorden: ‘Wat zullen wij vroom doen, wanneer wij zelf de oorzaak zijn van de slechte woningtoestanden, die deze ziekte hebben teweeggebracht?’ Al gingen artsen er ten onrechte vanuit dat ‘luchtbederf’ de ziekte verspreidde – later ontdekte men dat de cholerabacil zich verspreidde via water, eten of ontlasting – het verband tussen onhygiënische toestanden in de overbevolkte steden en de besmetting was terecht gelegd.<sup>23</sup>

In Nederland ontstond in het midden van de negentiende eeuw een beweging van artsen die zich hygiënisten noemden en zich wilden inzetten voor de verbetering van de woon- en leefomstandigheden. Zij ijverden voor meer ‘licht en lucht’ in de steden. De bekendste onder hen was S.S. Coronel. Hij schreef: ‘Daar de mensch tot zijn gezond bestaan in zijne longen eene voldoende hoeveelheid zuivere lucht moet hebben, zo is het ook noodig, dat de omgeving waarin hij ademhaalt en een groot deel van zijne leven verblijft, die hoeveelheid zuivere lucht bevat: want daaruit moet hij die levensbron putten.’<sup>24</sup>

De cholera bedreigde ook de plaatselijke elites. Niet alleen hadden zij geen enkele baat bij zieke arbeiders, zij woonden binnen dezelfde stadsmuren als hun werknemers en waren zelf ook kwetsbaar voor de besmettelijke cholera.<sup>25</sup> Met de armoedeproblematiek vormde het gezondheidsrisico voor hen een belangrijke drijfveer om iets te gaan doen aan arbeidershuisvesting.

## IMPROVING THE DWELLINGS OF THE INDUSTRIOUS CLASSES

Tien jaar na de eerste cholera-uitbraak in Europa zag de eerste woningbouwvereniging het levenslicht. Niet toevallig gebeurde dit in Londen, de hoofdstad van het industrialiserende Engeland, die tussen 1800 en 1850 groeide van 1,1 tot 2,7 miljoen inwoners.<sup>26</sup> Onder leiding van een anglicaanse priester besloot een groep Londense burgers op 15 september 1841 tot de oprichting van de Metropolitan Association for Improving the Dwellings of the Industrious Classes.<sup>27</sup>

Deze eerste vereniging was aanvankelijk weinig productief. Een tweede was binnen en buiten Engeland van grotere invloed. Bij dit initiatief waren vooraanstaande Londenaren betrokken: Thomas Southwood Smith, een vermaard geneeskundige, Edwin Chadwick, uitvoerder van een regeringsonderzoek naar het armoedevraagstuk, en Anthony Ashley Cooper (zevende) graaf van Shaftesbury, die zich als conservatief parlamentslid hard maakte voor betere levensomstandigheden voor arbeiders. Dit drietal stond aan de basis van de Society for Improving the Conditions of the Labouring Classes, die in 1844 werd opgericht.<sup>28</sup> Zij stelden direct een bekende architect aan, Henry Roberts, om een eerste woningblok te ontwerpen. Dat moest bestaan uit frisse appartementen, voorzien van een aparte keuken, stromend water, closet en afvalschachten.<sup>29</sup>

De beide verenigingen uit Londen volgden een systeem dat wel is omschreven als ‘filantropisch kapitalisme’. Zij gaven aandelen uit om de dure investeringen in de woningbouw te dekken. Aan de uitkeringen op de aandelen stelden de verenigingen een maximum. Winsten waren geen taboe, maar er moest genoeg geld overblijven om de vereniging in staat te stellen steeds weer nieuwe projecten op te zetten – later werd dit het systeem van een ‘revolving fund’ genoemd. De ‘five per cent philanthropy’ (naar de maximumhoogte van de winstuitkeringen) werd een begrip. In een Engelse krant verscheen zelfs een oproep in dichtvorm om mee te doen:

Men of Money shrewd and skill'd  
In putting capital to nurse,  
Ready to pull down streets, or build  
If either helps to fill the purse,  
Now let me tell your wit a plan  
How to reap a royal rent  
Out of doing good to man  
Charity, at five per cent.<sup>30</sup>

De verenigingen zagen hun toegevoegde waarde in een voorbeeldfunctie. Ze hoopten met voorbeelden van goed gebouwde en geëxploiteerde huizen anderen op ideeën te brengen. En ze hadden de tijd mee. De gebeurtenissen van 1848 – de uitbraak van een nieuwe cholera-epidemie en sociale onrust in veel steden – onderstreepten het belang van goede leefomstandigheden van arbeiders.

Bovendien konden de initiatiefnemers vanuit hun publieke positie goede arbeidershuisvesting stimuleren. Op initiatief van Chadwick stelde de Engelse regering in 1848 een Public Health Act op, die plaatselijke gezondheidscommissies in het leven riep die moesten toezien op hygiëne in de stad en konden ingrijpen waar nodig. Drie jaar later ontwierp Ashley een wet die het gemeentelijke overheden mogelijk maakte zelf te gaan bouwen of plaatselijke verenigingen te ondersteunen door garantiestelling voor hun leningen.<sup>31</sup>

Ook internationaal ging van het initiatief een voorbeeldwerking uit. Een bijzondere kans gaf de Londense Great Exhibition. Met financiële steun van de Engelse prins Albert, die in het organiserende comité zat, bouwde de Society for Improving the Conditions of the Labouring Classes een volledig arbeidershuis naar het model van zijn bouwblokken. Het pronkte in Hyde Park, waar de Eerste Wereldtentoonstelling in een half jaar tijd ruim zes miljoen bezoekers trok.<sup>32</sup>

Maar ook persoonlijke contacten speelden een belangrijke rol. Begin 1847 ontving Ashley de Duitse taalkundige en historicus V.A. Huber, die werkte aan een boek over de armoedeproblematiek.<sup>33</sup> Huber was onder de indruk van het werk van de Londense vereniging. In zijn boek *Die Selbsthülfe der arbeitenden Klassen* uit 1848 schreef hij dat ‘Wohnungsreform’, de verbetering van de huisvestingssituatie in de steden, een essentiële voorwaarde was voor volksverheffing. ‘De gezonde en werkelijk menswaardige woning vormt het uitgangspunt en de voorwaarde voor iedere verdere sociale hervorming.’<sup>34</sup>

Wel koos Huber een andere opzet van het huisvestingswerk. Hij was kritisch over de passieve rol van de bewoners in Engeland. Geïnspireerd door de coöperatieve gedachte wilde hij arbeiders helpen om in verenigd verband woningen te bouwen en die via periodieke aflossingen in bezit te krijgen. Vanuit die gedachte ontstond de Berliner Gemeinnützige Baugesellschaft. Dit genootschap wilde niet alleen aan sociale woningbouw doen, maar voegde daaraan een doel toe: ‘besitzlose Arbeiter in arbeitsame Besitzer umzuwandeln.’<sup>35</sup> Het bleek overigens nog niet zo eenvoudig om woningen voor een aantrekkelijke prijs te verkopen en tegelijkertijd de bedrijfsvoering van het



genootschap op peil te houden. Uiteindelijk zou het voor een ander organisatiemodel kiezen, waarbij bewoners door wekelijkse stortingen niet een huis, maar een aandeel in het genootschap bijeen spaarden en de woningen zo 'gemeenschappelijk eigendom' werden.<sup>36</sup>

Na Duitsland volgde Frankrijk. Lodewijk Napoleon hoopte door sociale initiatieven een herhaling van de opstanden van 1848 te voorkomen. Hij correspondeerde met de Britse arbeidershuisvester Ashley en liet een boek van diens architect Roberts in het Frans vertalen.<sup>37</sup> In 1849 werd met steun van Napoleon de Société des Cités Ouvrières de Paris opgericht, wier eerste woningbouwproject Cité Napoléon werd gedoopt.<sup>38</sup> In hetzelfde jaar gaf Lodewijk Napoleon een huisvestingswet uit die toezicht op en zelfs onteigening van woningen mogelijk maakte. Zij was het startsein voor een grootschalige vernieuwingsoperatie van de Franse hoofdstad. Dwars door het compacte stratenplan van Parijs, een voor revolutionairen geschikt strijdterrein, legde Napoleon een 'grande croisée' van verkeersaders aan. Tegelijkertijd stelde hij een som van tien miljoen francs beschikbaar voor initiatieven ter verbetering van de arbeidershuisvesting.<sup>39</sup>

Een deel van het geld ging naar Jean Zuber, een jonge ondernemer uit de Elzas, die kort daarvoor de Société Mulhousienne des Cités Ouvrières had opgericht. Net als Huber streefde Zuber naar eigenwoningbezit. In tien tot vijftien jaar tijd konden zijn huurders door extra stortingen boven op de huur eigenaar van de woning worden. De vereniging uit Mulhouse bouwde honderden woningen en werd een inspiratiebron voor velen.<sup>40</sup>

Een internationale huisvestingsbeweging was ontstaan. Zij verspreidde zich langzaam maar zeker. In lakenstad Verviers, België's eerste industriële kern, werd in 1861 een woningbouwvereniging opgericht.<sup>41</sup> Kopenhagen volgde vier jaar later, Basel in 1873, Dublin in 1876. Tegen die tijd was het concept ook de Atlantische Oceaan overgewaaid. In 1871 ontstond de Boston Cooperative Building Company.<sup>42</sup>

De beweging volgde twee patronen: het filantropisch-kapitalisme uit Engeland en de coöperatieve bouw uit Duitsland en Frankrijk. In Verviers ging het bijvoorbeeld om het laatste, de oprichters streefden naar eigendomsoverdracht en kregen steun van de overheden. De Amerikanen volgden het Engelse systeem, al streefden de kampioenen van het kapitalisme daar niet naar *five* maar *seven per cent philanthropy*.

## DE RÉVEILCONNECTIE

In deze internationale constellatie was Nederland er opvallend vroeg bij. Al in 1852 werd hier een woningbouwvereniging opgericht. Dat was tien jaar eerder dan bij de zuiderburen, die in deze jaren een sterkere industrialisatie en demografische groei kenden. Bovendien steunde de Belgische regering arbeiderswoningbouw, bijvoorbeeld door industriëlen, al vroeg met incidentele subsidies.<sup>43</sup>

Dat Nederland er zo vroeg bij was had te maken met de traditioneel sterke handelseconomie. Het dichtbevolkte land kende daardoor al lang een hoge urbanisatiegraad. Rond 1850 woonde 35 procent van de mensen in een plaats met meer dan vijfduizend inwoners, dat was minder dan Engeland, maar meer dan in landen als Frankrijk, Duitsland en België.<sup>44</sup> De Nederlandse steden kenden een ontwikkelde burgerij, met hechte netwerken en een belangrijke rol in het bestuur.<sup>45</sup> Bovendien kende men de grootstedelijke problematiek, bijvoorbeeld in Amsterdam, waar meer dan twintigduizend mensen (acht procent van de bevolking) in kelderwoningen woonde.<sup>46</sup> De oriëntatie op handel bracht ook een sterke internationale gezindheid met zich mee.

De burgerlijke cultuur en internationale connectie kwamen samen in het Réveil. Dit informele netwerk was onderdeel van een orthodox-protestantse opwekkingsbeweging in Europa, die een reactie was op de marginalisering van de kerk en de rationalisering van de geloofsbeleving.<sup>47</sup>

Het Réveil stond onder sterke invloed van het Verlichte vooruitgangsidee, al zette zij zich er ook tegen af. 'De Armoede willen opheffen!', fulmineerde de Joodse bekeerling Isaac da Costa. 'Het ontwerp is boven het bereik der mensen. Zij willen een toren van Babel bouwen!'<sup>48</sup> Maar de voormannen van de Réveilbeweging koesterden eveneens een beschavingsideaal, alleen meenden zij dat volksverheffing stond of viel met het christelijke geloof en zijn morele waarden. Het Réveil liet 'de gedachte aan volksverheffing en de opvoeding van armen tot zelfstandige leden van de maatschappij niet los, maar verbond er een voorwaarde aan in de vorm van bekering.'<sup>49</sup>

In Nederland werd de predikant O.G. Heldring, die opvanghuizen voor kansarme jongeren en 'gevalen vrouwen' stichtte, een boegbeeld van dit streven naar volksverheffing. 'Alle hulpbetoon is vergeefs,' zo luidde zijn overtuiging, 'zoo lang de mensch niet tot het besluit komt een anderen weg te bewandelen.'<sup>50</sup>

Heldring was een van de eersten die in het openbaar aandacht besteedden

aan de stedelijke huisvestingsproblematiek. In een 'volksboek' over armoedebestrijding uit 1844 klaagde hij de 'grootte steden' aan: 'Waarom perst gij uwe armen ingezetenen zoo verschrikkelijk tezamen, en dat, om uwe rijken wat schoone wandelingen te gunnen! Uwe lustwaranden zullen U ten vloek zijn. Mij althans zijn zij, als ik uwe armen-woningen bezoek tot bitteren alsem geworden. Doch ons geslacht wil eer tijgers en leeuwen in zooölogische tuinen plaatsen, en ruim doen wonen en spijzigen en voeden dan aan arme menschen eene goede woning geven.'<sup>51</sup>

In zijn volksboek deed Heldring ook een appèl op de 'grootte heeren'. Hij riep hen op hun kapitaal te beleggen in de bouw van goede arbeiderswoningen, tegen een rendabele maar eerlijke huur. 'Want het is hier niet te doen om weg te geven. Neen! om billijke rente te trekken en het kapitaal zeker te vestigen.' Het was de eerste publieke oproep in Nederland om aan sociale woningbouw te doen. Een jaar later, in een boekje getiteld *Nood en hulp der armen*, herhaalde Heldring zijn pleidooi om arbeidershuizen te bouwen niet om 'schandelijk winstbejag' te maken, maar 'tegen billijke huur' om 'eene kleine rente te trekken'.<sup>52</sup>

De vorm die Heldring voorstond was die van het filantropisch kapitalisme, zoals die enkele jaren daarvoor in Londen was ontwikkeld. Hij moet ervan op de hoogte zijn gebracht via zijn geestverwanten, onder wie ook Ashley, mede-oprichter van de Society for Improving the Conditions of the Labouring Classes.<sup>53</sup>

Waarschijnlijk hoorde Heldring van Ashley's werk van zijn vriend H.J. Koenen, met wie hij correspondeerde over zijn boek.<sup>54</sup> Koenen was een gepromoveerd Amsterdams jurist en gemeenteraadslid en koesterde grote belastingstelling voor de Engelse, Duitse en Franse cultuur. Hij werd in 1847 benoemd tot wethouder van Publieke Werken en opperde in het gemeentebestuur te experimenteren met degelijke arbeiderswoningbouw.<sup>55</sup>

Op een zondag in september 1848 ontmoette Koenen de bankier C.P. van Eeghen, die hij kende uit de Réveilkring. Hij sprak met hem over zijn ideeën om in Amsterdam 'woningen voor den behoeftigen stand' te bouwen. Van Eeghen reageerde enthousiast. Het was hem bekend, zo schreef hij Koenen een paar dagen later, 'hoe de geweldig opgedreven huren de gelden absorbeeren, zoo noodig voor kleeding en meer nog voor goede voeding, hoe de dompige of vochtige vertrekken aanleiding geven tot ziekten van allerlei aard, of ter uithuizigheid by de gezonden, en hoe by geringen de onzedelijke za-



menwoning een broeibed wordt van zoo menige schrikkelijken zonde.’<sup>56</sup>

‘Beter als aan ons is het U Edele bekend,’ zo schreef Van Eeghen in dezelfde brief aan Koenen, ‘hoe een “Society” te Londen zich in gunstige resultaten verheugen mag.’ Hij stelde hem voor om de mogelijkheden te onderzoeken ook in Nederland een woningbouwvereniging op te zetten en stuurde hem tevens een rapport van de Metropolitan Association for Improving the Dwellings of the Industrious Classes met bouwtekeningen. De heren vonden elkaar in hun voornemens en betrokken daarbij pakhuismeester J. van Eik en officier van justitie J. Messchert van Vollenhoven, beiden actieve figuren uit de Amsterdamse Réveilkring.<sup>57</sup>

Het duurde tot 1851 voor het viertal concrete stappen nam. De officiële stukken vermeldten dat de gebeurtenissen van het roerige jaar 1848 ‘stilzwijgend tot uitstel deden besluiten’.<sup>58</sup> De liberale hervorming van 1848 en de nieuwe vrijheid van godsdienst betekenden ook een zeker afscheid van Nederland als protestantse natie, tot grote frustratie van het orthodox-protestantse smaldeel. Maar juist de onrust onder de armen, in Nederland en elders, en een nieuwe cholera-epidemie maakten duidelijk dat verbetering van de leefomstandigheden van arbeiders gewenst was.

In werkelijkheid leidde een interne discussie tot uitstel. Van Eik had laten weten dat het idee hem ‘de behartiging waardig’ was en hij in principe bereid was ‘hart en beurs’ te openen, maar hij uitte tevens grote bedenkingen. Hij vroeg zich af of de Amsterdamse arbeiders inderdaad wel het slachtoffer waren van een ‘monopolie’ van ‘woekeraars’. Hij zelf verhuurde enkele woningen, maar ondanks de lage huur vond zijn administrateur maar moeilijk gegadigden.<sup>59</sup> Zijn kritische vragen lijken het enthousiasme van de Réveilmannen tijdelijk te hebben getemperd.

Het viertal nam het plan weer op na een bezoek aan de Londense Wereldtentoonstelling, waar de vereniging van Ashley een modelhuis had laten bouwen.<sup>60</sup> Ook andere Nederlanders, zoals de architect J.H. Leliman en de arts Samuel Sarphati, bezochten die tentoonstelling. ‘Wie herinnert zich niet,’ zo tekende Leliman op, ‘het genoegen van het ogenblik toen hij zijn voet mogt zetten in de modelwoningen, aldaar in den tuin op last van Prince Albert gebouwd.’<sup>61</sup> Maar de eer van de oprichting van een eerste woningbouwvereniging komt het viertal van het Réveil toe. Koenen, Van Eik, Messchert van Vollenhoven en Van Eeghen riepen in 1851 een Vereeniging ten Behoeve der Arbeidersklasse in het leven.

## WONINGBOUWVERENIGINGEN

De Vereniging ten Behoeve der Arbeidersklasse was een kopie van de bekende woningbouwvereniging uit Londen. Dat gold niet alleen de naam – een haast letterlijke vertaling van de Society for Improving the Conditions of the Labouring Classes –, maar ook voor de gevolgde werkwijze.

Dat sprak niet voor zich. De initiatiefnemers hoorden ook van de verenigingen in Berlijn en Parijs en stuurden twee vertegenwoordigers om poolshoogte te nemen: Van Eeghen en de Amsterdamse arts C.E. Heynsius.<sup>62</sup> Het tweetal kwam terug met verhalen over het coöperatieve model dat daar werd ontwikkeld en kopieën van hun statuten.<sup>63</sup> Het coöperatieve systeem was op dat moment alleen nog nergens goed in praktijk gebracht. Men besloot die weg niet te volgen.

In november 1851 schreven Van Eik, Messchert van Vollenhoven en Van Eeghen – Koenen hield zich in verband met zijn ambt afzijdig – een aantal vermogende stadgenoten aan met het verzoek hun plan te financieren. De vereniging gaf vijftientig aandelen uit van het toen kapitale bedrag van tweeduizend gulden (naar huidige maatstaven ongeveer twintigduizend euro).<sup>64</sup>

Zij hadden een gezonde onderneming voor ogen, die snel winst moest maken. 'Al hetgeen door de meer gegoeden gedaan moet worden, is om voor de arbeidende klasse dat geene daar te stellen wat zij onmogelijk zelf verkrijgen kan, namelijk kapitaal,' zo stelden zij in hun schrijven. De aandeelhouders moesten zich 'met eene matige rente vergenoegen,' zij werd voorlopig vastgesteld op maximaal drie procent.<sup>65</sup>

Aanvankelijk speelden de initiatiefnemers met de gedachte de resterende winsten te besteden aan 'menschlievende doeleinden,' zoals ook in Berlijn aanvankelijk het geval was.<sup>66</sup> Maar in Berlijn bleek al snel dat het wegvloeien van kapitaal funest was voor de duurzaamheid van een woningbouwvereniging. De Amsterdammers volgden ook hier het Engelse systeem en besloten hun winsten te besteden aan aflossing van leningen en vorming van een reservefonds.<sup>67</sup>

De vereniging functioneerde goed dankzij de Réveilconnecties, al werd de protestantse identiteit nergens vastgelegd. Van zeker de helft van de mensen die intekenden op de aandelen is vastgesteld dat zij tot die kring behoorde. Op 21 februari 1852 vond de formele oprichtingsvergadering plaats. Koenen, die kort tevoren voor zijn gemeentelijke ambt had bedankt, werd voorzitter. Ook Van Eik en Van Eeghen namen zitting in het bestuur. Messchert van Vollenhoven was Koenen opgevolgd in het gemeentebestuur en hield nu op zijn beurt enige afstand.<sup>68</sup>

Net als de Londense vereniging hoopte de Vereeniging ten Behoeve der Arbeidersklasse dat haar werk een exemplarische werking zou vervullen. Navolging kreeg zij inderdaad, zij het aanvankelijk ook uit onvrede met de protestantse identiteit van de vereniging. Leden van de Amsterdamse afdeling van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen uitten hun beklag in de *Amsterdamsche Courant*: 'Wij zouden meegewerkt hebben tot één grote vereniging voor al onze minvermogende stadsgenoten, mits zonder onderscheid van geloofsbelijdenis, als ze maar de enige goede weg had gekozen, één *beroep* op de medewerking en de bekende menschlievendheid van al hare medeburgers.'<sup>69</sup> Bovendien vonden zij het bedrag van de aandelen van de Vereeniging ten Behoeve der Arbeidersklasse te hoog, waardoor slechts met de top van de elite samengewerkt kon worden.

In februari 1853, een jaar na de oprichting van de Vereeniging ten Behoeve der Arbeidersklasse, stuurde deze groep een circulaire rond waarin zij de oprichting van een eigen bouwmaatschappij bekendmaakte: Salerno. De bekendste figuur uit de kring van initiatiefnemers was de Amsterdamse liberaal W.E.J. van Dussen Muilkerk, collega-wethouder van Messchert van Vollenhoven en voorzitter van de plaatselijke afdeling van het Nut.<sup>70</sup> Ook deze groep volgde het Engelse model van filantropisch kapitalisme. Zij nodigde Amsterdamse burgers uit in te tekenen op een aandeel van 250 gulden, een aanzienlijk lager bedrag dan de Vereeniging ten Behoeve der Arbeidersklasse vroeg.<sup>71</sup>

Na de oprichting van de Vereeniging ten Behoeve der Arbeidersklasse en de Bouwmaatschappij Salerno volgden vele initiatieven. Al in 1854 betroffen het er nog zes: in Den Haag, Delft, Schiedam, Utrecht en Arnhem.<sup>72</sup> Daarna verspreidde de huisvestingsbeweging zich over Nederland. Van Zeeland tot Groningen, van Friesland tot Limburg, in vele plaatsen werden woningbouwverenigingen opgericht. De initiatieven vonden plaats in de grotere, dichtbevolkte steden of in industriële kernen zoals Enschede. We kennen hun werk uit toenmalige studies. Zo schreef J. Boissevain, een vermogende Amsterdamse reder en zoon van één van de bestuurders van de Vereeniging ten Behoeve der Arbeidersklasse, in het *Staatkundig en Staathuishoudkundig Jaarboekje* van 1865 een uitgebreid artikel over de sociale woningbouw in Nederland. Hij telde in dat jaar reeds 21 woningbouwverenigingen.<sup>73</sup>

Net als in Amsterdam speelde op sommige plekken religieuze polarisatie een rol. De oprichting van de Vereeniging tot Verbetering van de Woningen der Arbeidende Klasse te Den Haag viel samen met de zogenaamde april-

beweging, een protestantse reactie op het feit dat de katholieke kerk, gebruikmakend van de nieuwe godsdienstvrijheid in Nederland, bisschoppen aanstelde. De protestantse oprichters van de Haagse vereniging voelden zich bedreigd en besloten hun woningen uitsluitend te bestemmen voor 'protestantsche huisgezinnen'.<sup>74</sup> Ook de Vereeniging Eigen Brood Bovenal, die in Leeuwarden in 1858 was opgericht door de plaatselijke diaconie, bestemde haar woningen uitsluitend voor hervormden.<sup>75</sup> De Bouwvereniging van de Groninger diaconie, opgericht in 1864, stelde haar huizen beschikbaar 'voor personen van allerlei geloofsbelijdenis', maar richtte wel een wijkhuis in om een 'middenpunt' voor 'evangelisatie' te creëren.<sup>76</sup>

Toch waren dit uitzonderingen op de regel. In de praktijk van het sociale woningbouwwerk gingen verschillende levensbeschouwelijke inspiraties samen op. Daarin onderscheidde deze maatschappelijke sector zich bijvoorbeeld van het onderwijs en de zorg. In die sectoren kwamen levensbeschouwelijke of ethische vragen aan de orde en had men te maken met dienstverlening aan noodlijdende mensen. Godsdienstige of politieke inspiratie speelde een belangrijke rol.<sup>77</sup> Dat gold veel minder voor de arbeidershuisvesting. Bovendien was voor het bouwen van woningen veel geld nodig en potentiële financiers mochten op geen enkele wijze worden afgeschrikt.

## HET RIJK VAN DE BURGER

Ook de overheden kregen meer aandacht voor de 'woningkwestie'. Al sinds het begin van de negentiende eeuw waren nieuwe huizen de eerste jaren vrijgesteld van grondbelasting om nieuwbouw te stimuleren. In enkele steden ontwikkelden gemeenten uitbreidingsplannen, een bevoegdheid die ze feitelijk pas kregen met de Gemeentewet uit 1851. Het ontbrak gemeenten echter aan machtsmiddelen en een toezichtsinstrumentarium om de plannen te implementeren.<sup>78</sup>

Koning Willem III, die in 1849 zijn plots overleden vader opvolgde, gaf in 1853 opdracht tot onderzoek naar de mogelijkheden van arbeidershuisvesting, 'acht gevende op de slechte inrigting der buurten en de weinige geschiktheid van de woningen voor de behoeftige volksklasse in het vaderland, en gezien hebbende wat tot verbetering van dien noodlottigen toestand in Engeland, België en Frankrijk beproefd wordt en gedaan is'.<sup>79</sup> Uitvoerende instantie was het Koninklijk Instituut van Ingenieurs, een zes jaar daarvoor opgerichte particuliere instelling.

Het instituut kwam een jaar later met zijn rapport en de auteurs namen geen blad voor de mond. Zij stelden dat de arbeiderswoningen 'niet zelden eene plaats van schrik voor den meer beschaafde' waren: 'waar de onreinheid soms ten top stijgt, de dampkring verpest is door alles wat er opeengestapeld en verrigt wordt, waar de zedeloosheid hare wieg en bakermat vindt en waar de brandpunten ontstaan van ziekten, wier invloed zich wijd rondom zich verspreidt, om alle standen aan te tasten en den gees der verwoesting te doen rondgaan tot in de huizen der meer beschaafden.' De rapporteurs noemden de arbeiderswijken 'onuitputtelijke bronnen van verderf', die 'alle zedelijke ontwikkeling' onmogelijk maakten.<sup>80</sup>

In het jaar dat het rapport uitkwam werd in het parlement een poging ondernomen om van overheidswege betere woonomstandigheden af te dwingen. De liberaal W. Wintgens, als dertiger de jongste parlementariër in de in 1849 voor het eerst rechtstreeks gekozen Tweede Kamer, diende in 1854 een initiatiefwet in. Hij wilde gemeenten instrumenten geven om toezicht te kunnen houden op de kwaliteit van woningen en om in te grijpen waar de woonbaarheid in het geding was, met dwangsommen of in een uiterst geval met ontruiming. 'Geene maatregelen in het belang der openbare gezondheid te nemen, kunnen blijvende vruchten dragen of wezenlijke verbetering voor het grootste deel der bevolking tot stand brengen, zonder een behoorlijk en aanhoudend toezicht op den toestand der woonverblijven,' zo schreef Wintgens in zijn toelichting op het wetsvoorstel.<sup>81</sup>

Wintgens' wetsontwerp sloot aan bij de toenemende aandacht voor goede woonomstandigheden, maar hield te weinig rekening met de toenmalige bezwaren tegen overheidsingrijpen. Parlementariërs hekelden de beoogde inperking van de zo gekoesterde gemeentelijke autonomie, het feit dat in de wet niets geregeld was met betrekking tot de huisvesting van onteigende huisbezitters of hun huurders en meer in het algemeen deze nieuwe overheidsinterventie. Toen het voorstel op 19 april 1856 behandeld werd, brandde Wintgens' geestverwant R. Westerhoff het voorstel af: 'Gelijk toch kleding en voedsel voor den mensch behoefte is, zoo is het ook eene bruikbare woning, en ik zou zelfs den schijn niet gaarne aannemen dat deze wetgevende Vergadering het pligtmatig achtte om in de behoeften van valide armen te helpen voorzien.' De teleurgestelde Wintgens trok zijn voorstel in.<sup>82</sup>

Dat het ook anders kon gaan bewees de discussie over een nieuwe armenwet, die in dezelfde jaren speelde. De liberaal Thorbecke wilde de overheids-

verantwoordelijkheid voor de armenzorg uitbreiden, maar stuitte op verzet van sommige van zijn geestverwanten, de conservatieven en de jonge antirevolutionaire beweging in het parlement. Zij vreesden een aantasting van het eigendomsrecht en pleitten voor ruimte voor liefdadigheid. Toch bracht de politiek doorknede Thorbecke het tot een compromis. De Armenwet van 1854 schreef voor dat de overheid niet aan armenzorg mocht doen, dan nadat zij zich ervan had verzekerd dat particuliere initiatieven tekortschoten, 'en dan slechts bij volstrekte onvermijdelijkheid'.<sup>83</sup>

De ruimtelijke ordening en woningbouw bleef 'het rijk van de burger'.<sup>84</sup> Daarin verschilde Nederland van Frankrijk, waar Lodewijk Napoleon zijn hoofdstad door stadsarchitect Haussmann drastisch liet verbouwen. Maar Nederland volgde ook een andere weg dan Engeland, waar al vergevorderde wetgeving op het gebied van woningtoezicht en stimulering van arbeiderswoningbouw bestond. Dat kan niet alleen Wintgens aangerekend worden. Het beeld paste bij Nederlands republikeinse en anti-etatistische traditie, haar zwakke centrale macht en de vele overlegstructuren.<sup>85</sup> Bovendien was hier, anders dan in Engeland, van industrialisatie nog nauwelijks sprake. De arbeidersklasse was nog niet georganiseerd en haar belangen werden nog niet collectief behartigd.

Plaatselijk wisselde het beeld. Soms gaven gemeentelijke instellingen advies, bijvoorbeeld welke buurten het meest geschikt leken voor woningbouw.<sup>86</sup> Elders droegen gemeentelijke overheden bij aan de bouw van woningblokken door het aanleggen van straten, verlichting en riolering.<sup>87</sup> Maar dit gebeurde lang niet altijd. Zo vroeg de Vereeniging ten Behoeve der Arbeidersklasse zich af in haar jaarverslag van 1857: 'Wat toch kan het baten, dat de woningen door goed trekkende schoorstenen de bedorvene lucht van binnen afvoeren, indien de lucht, die van buiten wordt aangevoerd, met de gassen van rottende stoffen overladen is en deze de plaats der eerste gaat innemen?'<sup>88</sup>

Ook andere plaatselijke verenigingen probeerden de gemeentelijke overheid te bewegen tot een actiever beleid. Het verst ging de Zwolse Vereeniging tot Verbetering der Arbeiderswoningen. Een jaar na haar oprichting in 1860 stuurde ze een verzoekschrift aan de gemeenteraad. Ze vroeg de raad een post op de begroting op te nemen om 'voor den algemeenen gezondheidstoestand nadeelige woningen' te kopen, af te breken en het terrein waarop zij stonden aan haar over te dragen. Dit ging de raad te ver.<sup>89</sup> Net als Wintgens' voorstel kwam het verzoek ontijdig en hield het te weinig rekening met het heersende *laissez faire*-beleid. Het zou nog lang duren voordat daarin verandering kwam.



## GEMEENSCHAPSZIN VAN EEN GIDEONSBENDE

In de eerste vijftien à twintig jaar waren de woningbouwverenigingen projecten van welgestelde burgers: notabelen, ondernemers, lokale politici, diakenen en artsen. Ze zijn wel geduid als ‘belangstellenden’ in de ‘woningkwesitie’, tegenover de ‘belanghebbenden’: de arbeiders die baat hadden bij een betere woning.<sup>90</sup> Deze belangstellenden vormden een ‘Gideonsbende’, waarin een aantal bevlogen voortrekkers optraden.<sup>91</sup>

Een goed voorbeeld van hun betrokkenheid geeft de Amsterdamse bankier Van Eeghen. Hij was medeoprichter van de Vereniging ten Behoeve der Arbeidersklasse en een inspirator voor anderen. Hij was actief betrokken bij de oprichting van verschillende andere verenigingen en steunde deze vaak ook financieel. Rond 1855 kocht hij voor 230.000 gulden (omgerekend twee miljoen euro) honderden woningen in het ‘Hof van Parijs’, een sloppenwijk in de Jordaan. De woningen renoveerde of herbouwde Van Eeghen en hij bracht ze tien jaar later onder in de Bouwmaatschappij Concordia (Latijn voor ‘eendracht’), waarvan hij zelf directeur werd.<sup>92</sup>

Wat motiveerde mensen als Van Eeghen om hun tijd, energie en geld te steken in de sociale woningbouw? Een materieel belang hadden zij meestal niet. Het bestuurswerk, ook dat van directeuren die de dagelijkse leiding hadden, was onbezoldigd.<sup>93</sup> Er waren weliswaar enkele ondernemers die bouwden voor hun eigen arbeidersgemeenschap. Zo richtte machinefabrikant C.T. Stork samen met zijn personeel de Hengelosche Bouwvereniging op. Voor Stork betekende woningbouw verbetering van de levenssituatie van zijn arbeiders en zo ook van hun productiviteit. ‘Degenen die het meest doen om het zedelijk en stoffelijk belang hunner arbeiders te leren kennen en te bevorderen’ waren volgens Stork diegenen die ‘op den duur ook de beste zaken doen’.<sup>94</sup> Maar de meeste ondernemers waren betrokken bij verenigingen die voor een brede kring werkzaam waren. Dat gold bijvoorbeeld de bierbrouwer G.A. Heineken, die medeoprichter was van de Amsterdamse Bouwkas in 1867 en vijf jaar later (onbezoldigd) directeur werd van de Amsterdamse Woningmaatschappij.<sup>95</sup>

Zeker handelden zij uit een welbegrepen eigenbelang. In de eerste plaats betrof dat een algemene verbetering van de gezondheidstoestanden. De oprichters van de Arnhemse Vereniging tot het Verschaffen van Geschikte Woningen aan de Arbeidersklasse noemden de woningen van de armere arbeiders ‘vruchtbare bronnen van ziekten’, ziekten die ook in ‘de woningen der meergegoeden binnendringen, en ook daar hare offers vragen’.<sup>96</sup> Niet toevallig verwees de naam

van de tweede Amsterdamse vereniging, Salerno, naar de Italiaanse plaats waar in de elfde eeuw een bekende geneeskundige school was gesticht.

In veel woningbouwverenigingen speelden geneeskundigen een grote rol. De helft van de leden van de Amsterdamse cholera commissie uit 1849 werd drie jaar later aandeelhouder van de Vereniging ten Behoeve der Arbeidersklasse.<sup>97</sup> De oprichting van de Schiedamse Vereniging tot Verbetering van Woningen in 1854 was grotendeels het werk van de arts C.J. Vaillant, die later bekend werd om zijn pleidooi voor lijkverbranding uit hygiënische overwegingen.<sup>98</sup> De voorman van de sociale geneeskundigen (hygiënist) S.S. Coronel volgde dergelijke initiatieven met grote interesse. 'Goede arbeiderswoningen zouden aanzienlijk bijdragen tot de bevordering van gezondheid, zedelijkheid en welvaart,' zo tekende hij in 1861 aan.<sup>99</sup>

De bekendste onder de geneeskundigen die zich actief inzetten voor de huisvestingskwestie was zonder meer de Amsterdamse huisarts Samuel Sarphati. Hij was in de hoofdstad op sociaal gebied zeer actief, organiseerde bijvoorbeeld afvalverzameling en stichtte een maatschappij voor niet-commerciële broodfabrieken. Sarphati spande zich in voor de verfraaiing van Amsterdam. Nadat hij in 1851 de Londense *Great Exhibition* had bezocht, droomde hij van een *Crystal Palace* in Nederland en bouwde hij aan het Frederiksplein het Paleis voor Volksvlijt, om door tentoonstellingen nijverheid te bevorderen en kennis te verspreiden. Sarphati beschreef de arbeidershuizen in de hoofdstad als 'holen en hokken, welke wij voor onze huisdieren zouden afkeuren'. Hij raakte actief betrokken bij de Bouwmaatschappij Salerno en werd in 1862 haar voorzitter.<sup>100</sup>

Naast het gezondheidsmotief vormde de sociale woningbouw een effectief antwoord op de groeiende armoedeproblematiek. De sociale predikant Heldring beklagde zich in 1844 dat 'de weldadigheid' in feite uitkeringen aan 'woekeraars' deed, die 'schreeuwende huishuren' vroegen aan de armen.<sup>101</sup> Dezelfde overweging bewoog het Algemeen Diakengezelschap van de Groningse Hervormde Gemeente in 1863 een Bouwvereniging te stichten.<sup>102</sup> Investerings in de huisvesting van arbeiders kwamen op die manier direct ten goede aan hun leefomstandigheden. En zo investeerden vermogende burgers indirect in de maatschappelijke rust van de steden waarin zij leefden.

Toch verklaren de gedeelde belangen van een goede volksgezondheid en effectieve armoedebestrijding het optreden van de initiatiefnemers niet geheel. Waarom voelden zij zich verantwoordelijk voor deze publieke zaak en



investeerden zij veel in initiatieven waarvan niet alleen zij, maar ook diegenen die niets deden (de 'meelifters') de vruchten konden plukken?

De initiatieven op het gebied van de sociale woningbouw kunnen niet begrepen worden zonder de morele drijfveren van de initiatiefnemers in ogenschouw te nemen. In de door het liberalisme gestempelde maatschappijvisie stond een geloof in een gemeenschap van vrije en zelfstandige burgers centraal. Het negentiende-eeuwse liberalisme ging echter niet alleen over vrijheid en individualisme, maar vooral over een 'morele gemeenschap' en 'een moraal van plicht' jegens die gemeenschap.<sup>103</sup> Vaak was deze gemeenschapszin gestoeld op christelijke waarden en was de *caritas Christi*, de liefde van Christus, een belangrijke drijfveer. Een liberaal beschavingsideaal en een orthodoxe of vrijzinnige christelijke inspiratie gingen hand in hand.

Een goed voorbeeld van dit samenspel gaf de Rotterdamse bankier en makelaar Marten Mees. Hij spande zich in voor kredietverlening aan minder bemiddelde burgers en werkte mee aan de oprichting van 'Het onderlinge crediet' in 1865. Twee jaar later was hij betrokken bij de oprichting van de Rotterdamse Maatschappij van Burgerwoningen in 1867. In een latere brief aan zijn zoon verklaarde hij zijn handelen. Hij zocht de grondslag daarvoor in een 'zuiver beginsel van christelijke liefde'. Mees noemde het 'een dure plicht van de meer gegoeden, om te trachten het lot der minder gegoeden te verbeteren, niet alleen door het geven van lessen, maar door te handelen.'<sup>104</sup>

Dit gevoel van burgerplicht wilden mensen als Mees ook overdragen op de arbeiders. Die intentie werd bijvoorbeeld uitgesproken door de liberaal D.O. Engelen, als jurist werkzaam bij het Openbaar Ministerie. In 1870 promoveerde hij op een studie naar arbeiderswoningbouw. Het was de eerste boekpublicatie over het onderwerp in Nederland, die overigens ook in het Duits werd vertaald. Engelen beschreef de internationale huisvestingsbeweging als een beweging voor 'zedelijke opheffing' en 'zelfhulp': 'de arbeider zal gevoelen dat het eervoller is zelf mede te werken tot verbetering dan steeds van anderen af te hangen, en alleen door eigen hulp kan welvaart verkregen worden.'<sup>105</sup>

## ZINDELIJK EN ZEDELIIK

Dankzij hun burgerlijke netwerken konden veel woningbouwverenigingen doortastend handelen. Tijdens zijn eerste vergadering in 1852 besloot het be-

stuur van de Amsterdamse Vereeniging ten Behoeve der Arbeidersklasse een oud-kantoor van de Oostindische Compagnie aan te kopen op het eiland Oostenburg. Na de sloop ervan werden een jaar later achttien tweekamerwoningen opgeleverd. Ook de Arnhemse Vereeniging tot het Verschaffen van Geschikte Woningen aan de Arbeidersklasse begon al in het jaar van haar oprichting met de bouw van zevenentwintig eenkamer- en zeventien tweekamerwoningen. In zijn artikel in het *Staatkundig en Staathuishoudkundig Jaarboekje* uit 1865 somde J. Boissevain op dat de verenigingen gezamenlijk 1.500 woningen hadden gerealiseerd.

In de praktijk van de woningbouw strekte het werk van de Engelse Society for Improving the Conditions of the Labouring Classes tot voorbeeld.<sup>106</sup> In het Londense werk speelden het gezondheidsmotief en het beschavingsoffensief en begrippen als 'reinheid', 'zindelijkheid', 'huiselijkheid' en 'zedelijkheid' een belangrijke rol. In zijn veelgelezen boekjes beschreef de huisarchitect van de Engelse vereniging hoe deze zaken concreet gestalte moesten krijgen, bijvoorbeeld door goede ventilatie, afvoer, of een eigen voordeur, die de privacy moest garanderen. Het begrippenpaar 'zindelijkheid' en 'zedelijkheid' gaf een concrete invulling aan het negentiende-eeuwse beschavingsoffensief en had ook op het werk van de Nederlandse sociale woningbouwers grote invloed.<sup>107</sup>

Een goede ventilatie van de woningen werd van belang geacht – zeker omdat cholera lang aan 'luchtbederf' werd toegeschreven. Woningen kregen een aparte kookgelegenheid en zolderruimtes, waar de bewoners hun was konden drogen. Het ijzeren ledikant deed zijn intrede, dat veel beter geventileerd kon worden dan de bedstede. De Amsterdamse Vereeniging ten Behoeve der Arbeidersklasse experimenteerde zelfs met een systeem dat de woningen via het trappenhuis van frisse lucht voorzag. Deze proefonderneming werd echter geen succes. De tocht, gehorigheid en het ongedierte dat daarin zijn weg kon vinden maakte dat de vereniging het al snel buiten werking stelde.<sup>108</sup>

Daarnaast hechtten de verenigingsbestuurders aan de aanvoer van schoon drinkwater en een goede afvoer van vuil en ontlasting. Toen in de loop van de tweede helft van de negentiende eeuw waterleidingen en rioleringsstelsels werden aangelegd, behoorden de woningbouwverenigingen tot hun eerste gebruikers. Al in 1853 sloten de Vereeniging ten Behoeve der Arbeidersklasse en de Bouwmaatschappij Salerno een abonnement af met de Amsterdamse Duinwatermaatschappij.<sup>109</sup>



Lithografie van de Amsterdamse Passeerderdwarsstraat, aan de rechterkant woningen die de Vereeniging ten Behoeve der Arbeidersklasse kort na haar oprichting in 1852 bouwde, ca. 1855. Bron: Stadsarchief Amsterdam.

De inspanningen van de verenigingen sorteerden effect. Zo constateerde het bestuur van de Haagse Vereeniging tot Verbetering van de Woningen der Arbeidende Klasse trots dat hun woningen de aandacht van 'geneesheren' getrokken hadden. Vanwege 'de goede ligging en de geventileerde ruime bouw-orde der woningen' bevalen ze deze zieken of zwakken aan als 'middel van herstel'. Nadat in 1866 een grote cholera-epidemie uitbrak, liet het bestuur van de Haagse vereniging onderzoek doen naar het aantal slachtoffers in haar woningen en toonde in een brochure tevreden aan dat onder haar bewoners beduidend weinig slachtoffers waren gevallen.<sup>110</sup>

Naast het gezondheidsmotief speelde ook het beschavingsideaal een grote rol. Een goede woning moest de 'huiselijke deugd' bevorderen en het 'familieleven in stand houden'. Gezinnen moesten zo veel mogelijk in staat zijn 'op zich zelve te blijven wonen'. Daarom hechtten de woningbouwverenigingen aan eigen voordeuren en portaaltjes en werden gemeenschappelijke voorzieningen, zoals werk-, was- of eetzaal, vermeden. De door het gehele gezin gebruikte bedstede moest plaatsmaken voor afzonderlijke slaapkamers voor de ouders en voor de kinderen van verschillende geslachten.<sup>111</sup>

Betere woontoestanden konden niet bereikt worden zonder medewerking van de bewoners zelf. Dat bleek bijvoorbeeld na de ingebruikname van het eerste woonblok van Salerno aan de Lijnbaansgracht. In de woningen waren privaten, gootstenen en regenpijpen aangesloten op de riolering. Maar al in het eerste jaar van hun bewoning bleek dat 'vele bewoners, die gootstenen en pijpen, evenals hunne privaten, tot vuilnisbakken gebruikten, en zelfs dat bij vele de roosters van die gootstenen gewelddadig waren losgebroken, om nog gemakkelijker en beter tot doel te kunnen dienen.'<sup>112</sup> Salerno en andere verenigingen probeerden hun bewoners te disciplineren en stelden strenge huurvoorwaarden op. Die van de Vereeniging ten Behoeve der Arbeidersklasse stelden haar huurders 'verplicht zijne woning rein en zindelijk te houden', wekelijks de trappen te 'schuren' en de portalen en straat te reinigen. Vuilnis mocht niet in de tuin geworpen worden. 'Dronkenschap' of ander 'wangedrag' was ten strengste verboden en om bewoners niet in de verleiding te brengen was het houden van 'tapperijen', of andere 'schandelijke neringen', ten strengste verboden. Op de overtreding van dergelijke voorwaarden stond de straf van uitzetting.<sup>113</sup>

Bestuurders zagen streng toe op de betaling van de huur. Het ging er immers om arbeiders 'een prikkel te geven, om te trachten in eigen behoeften te voorzien'.<sup>114</sup> De Vereeniging ten Behoeve der Arbeidersklasse gaf daarvan



een goed voorbeeld. Zij dreigde dat wanbetaling 'een onmiddellijke opzegging der woning' tot gevolg zou hebben. Zij benadrukte dat haar werk niet de vorm mocht krijgen van 'een soort van alimentatie', waarbij men vreesde 'luiheid aan te kweken in plaats van werkzaamheid te bevorderen'. Zij trachtte 'knappe mensen' in haar woningen te plaatsen en deed onderzoek naar hun antecedenten, bijvoorbeeld op het gebied van drankgebruik.<sup>115</sup>

Ook andere besturen selecteerden streng aan de poort. De Bouwvereniging in Groningen verhuurde 'aan personen die hun brood verdienen en niet geregeld door eenig kerkelijk of burgerlijk armbestuur ondersteund worden en bij voorkeur aan dezulken, die nimmer, althans niet in de laatste jaren, eenige ondersteuning genoten.'<sup>116</sup> De Vereeniging Eigen Brood Bovenal in Leeuwarden bepaalde zelfs statutair dat een bewoner de huur werd opgezegd zodra hij in de bedeling kwam.<sup>117</sup>

Vaak probeerden bestuurders de huurbetaling te garanderen door een bewoner in een woningblok tot huurophaler te benoemen. Deze huurophalers kregen een percentage van de huuropbrengst, een prikkel om ernst te maken van hun werk. Sommige van hen waren berucht. Een van de huurophalers van de Vereeniging ten Behoeve der Arbeidersklasse droeg de bijnaam 'de Bokkebek'. Het verhaal ging dat wanneer hij niet onmiddellijk de huur ontving, hij een raam uit de sponning nam en ermee weg wandelde.<sup>118</sup>

Een punt van aandacht was de aanzuigende werking die van de sociale woningbouw zou kunnen uitgaan. Het vooruitzicht op goede en goedkope woningen zou de trek naar de stad kunnen bevorderen en daarmee ook de problemen van overbevolking. Bestuurders vreesden, kortom, niet meer te doen dan water naar de zee dragen. Verschillende verenigingen bepaalden daarom in hun statuten dat hun woningen bij voorkeur verhuurd moesten worden aan mensen die een aantal 'achtereenvolgende jaren' in de gemeente woonachtig waren.<sup>119</sup>

Systematische gegevens over de bewoners van de negentiende-eeuwse sociale huurwoningen zijn er niet. Enkele verslagen wijzen erop dat de meeste huurders geschoolde of ongeschoolde arbeiders waren, een enkele afkomstig uit de middenklasse.<sup>120</sup> De meest gedetailleerde cijfers zijn voorhanden over de 700 huurders die de Amsterdamse Vereeniging ten Behoeve der Arbeidersklasse in 1901 kende. Ongeveer 100 huurders waren gepensioneerd of werkloos; 75 waren van het vrouwelijke geslacht en werkten als onderwijzeres, naaister of wasvrouw; van de werkenden waren er 200 ongeschoolde arbeiders.

ders, 'sleepersknechts' en 'jouwerlieden' bijvoorbeeld; 200 waren geschoolde ambachtslieden: timmerlieden, stukadoors, smeden, metselaars, letterzetters; en 125 hoger opgeleid en werkzaam als conducteur, machinist, politieagent, kantoorbediende of winkelier.<sup>121</sup> Woningbouwverenigingen richtten zich dus primair op werkzame arbeiders, geschoold of ongeschoold, zeker niet op de allerarmste en vaak structureel werklozen.

## KAPITALISTISCHE FILANTROPIE

De woningbouwverenigingen waren verenigingen van aandeelhouders, gevormd naar het model van het Engelse filantropisch kapitalisme. Aanvankelijk kregen zij de rechtsvorm van een 'zedelijk lichaam', een term die in het burgerlijk wetboek werd gehanteerd voor verenigingen met een ideële doelstelling. In 1855 werd de verenigingsvorm wettelijk omschreven en bepaalde de wetgever dat verenigingen als rechtspersoon konden optreden na erkenning door de regering. De meeste instellingen kozen deze vorm of die van de naamloze vennootschap, die in deze jaren steeds vaker werd toegepast.<sup>122</sup>

Er was een uitzondering op de regel: de Zwolse Vereniging tot Verbetering der Arbeiderswoningen oriënteerde zich op het Frans-Duitse coöperatieve model. De vereniging was in 1860 opgericht en bouwde een woningblokje van twintig huizen. Het initiatief was genomen door bestuurders van de Vereniging tot Bevordering van Fabrik- en Handwerksnijverheid, een vereniging van goedgeburgers en enkele werklieden die naar volksverheffing streefde door opleidingen, bibliotheken, tentoonstellingen en prijsvragen.<sup>123</sup> Enkele bestuurders, onder wie de conservatieve liberaal A. van Naamen van Eemnes, lazen in 1861 in het *Tijdschrift voor Staathuishoudkunde en Statistiek* over de bouwvereniging in het Franse Mulhouse. Het verenigingsbestuur besloot dit model te volgen en bewoners de mogelijkheid te bieden de woningen over te nemen. Door een extra huursom (van tien tot vijftientig procent) zouden zij in 22 tot 28 jaar eigenaar worden.<sup>124</sup>

Deze toepassing van het coöperatieve model bleef lang een unicum in Nederland. Andere bestuurders raakten op de hoogte van dit model, maar leken het te beschouwen als een experiment met veel risico's. In zijn artikel in het *Staatkundig en Staathuishoudkundig Jaarboekje* van 1865 noemde Boissevain vooral de lange spaartermijn 'afschrikwekkend': het ging bijna om 'een

gemiddelden mensenleeftijd.<sup>125</sup> Boissevain overdreef, maar had een punt. Vaak verhuisden de bewoners voordat de aflossing in zicht was en lieten ze de woning in slechte staat achter. Toen de Zwolse Vereeniging tot Verbetering der Arbeiderswoningen in 1865 twintig nieuwe woningen bouwde, besloot het bestuur daarom het aflossingssysteem voorlopig niet opnieuw toe te passen. Pas vijftien jaar later achtten de bestuurders het bewonersbestand genoeg gestabiliseerd en konden de bewoners gaan sparen om de woningen over te nemen.<sup>126</sup>

Deze uitzondering daargelaten kozen alle Nederlandse verenigingen dus voor het veilige Engelse model. Het viel op dat de betrokkenen bij de oprichting van deze woningbouwverenigingen zelf veel nadruk legden op hun commerciële werkwijze. Een goed voorbeeld geeft de Vereeniging tot het Verschaffen van Geschikte Woningen aan de Arbeidersklasse te Arnhem, die in 1853 in een brief haar aandelen aanbood: 'Men bidt niet om geschenken of giften; men vraagt alleen uwe deelneming met eenige kapitaal, hetwelk, zooals uit de statuten blijkt, eene behoorlijke rente geven zal en later, althans, naar men zich vleit, niet verminderd, tot u zal terugkeren.'<sup>127</sup>

Waarom hechtten betrokkenen er zoveel waarde aan te benadrukken dat hun werk niet uit liefdadigheid bestond? In de eerste plaats had dat te maken met het beschavingsideaal. In zijn artikel over arbeiderswoningbouw uit 1865 riep Boissevain verenigingen op niet te vervallen in filantropie en 'het industriële element' op de voorgrond te blijven stellen. De bemoeienis van 'de meervermogenden' moest zich volgens Boissevain beperken tot het verschaffen van kapitaal om zo 'de voorregten van goede behuizing' binnen het bereik van 'den ijverigen werkman' te brengen. Zij moesten niets meer doen dan dat, want 'afdoende lotsverbetering kan de arbeider slechts verkrijgen door eigen inspanning, gepaard met veel zelfbeheersching.'<sup>128</sup>

In de tweede plaats speelde een pragmatisch bedrijfseconomisch belang, de financiële huishouding moest gezond blijven. Anders dan de huisjesmelkers streefden de woningbouwverenigingen naar betaalbare woningen, maar de woninghuren moesten wel genoeg opbrengen. De Groningse Bouwvereniging had zelfs statutair bepaald dat haar woningen 'behoorlijk voordeel' moesten opleveren. De huurprijs moest in ieder geval boven de kostprijs liggen.<sup>129</sup>

In de derde plaats hoopten de bestuurders zo aan te tonen dat het bouwen van goede arbeiderswoningen een financieel gezonde onderneming kon zijn en dat hun initiatieven een voorbeeld zouden zijn voor commerciële uitbui-

ters van woningen. Expliciet spraken de oprichters van de Vereeniging ten Behoeve der Arbeidersklasse de verwachting uit dat 'zoodra er wezenlijk betere woningen worden gebouwd, een dergelijk voorbeeld zelfs gereede navolging vindt bij hen, die zulks niet uit een menschlievend oogpunt doen, maar alleen ter bevordering van hun finantieel belang.'<sup>130</sup>

In de praktijk viel het met die zuiver commerciële werkwijze wel mee. De Amsterdamse vereniging keerde aanvankelijk hooguit drie procent uit over de aandelen van tweeduizend gulden, pas vanaf 1868 verhoogde het bestuur deze uitkeringen trapsgewijs. Het dividend over een vrij riskante investering was laag. Dat blijkt bijvoorbeeld wanneer we dit dividend vergelijken met de relatief veilige en weinig rendabele staatsobligaties. Zij boden in het midden van de negentiende eeuw een rendement van ongeveer vier procent, lange tijd dus hoger dan dat van de Amsterdamse bouwvereniging. Ook de meeste andere verenigingen kenden een gemaximeerde rente-uitkering van tussen de drie en vier procent.<sup>131</sup>

Filantropische en commerciële motieven gingen dus hand in hand. Woningbouwverenigingen streefden naar een jaarlijkse dividenduitkering, maar stelden aan die uitkering een maximum, zodat hun winsten niet geheel weg zouden vloeien naar de aandeelhouders, maar deels opnieuw geïnvesteerd konden worden in arbeidershuisvesting: de filosofie die later de *revolving fund*-gedachte werd genoemd.

## LOGICA VAN DE VOLKSHUISVESTING, TOT SLOT

Het beschavingsoffensief, het streven naar zelfverheffing en zelfhulp, vormt een van de belangrijkste motieven van de negentiende-eeuwse geschiedenis van het Westen. Dit verheffingsideaal was een reactie op de sociale problematiek van de industrialisatie en een invulling van het Verlichtingsideaal van de vrije burger. In dit beschavingsoffensief waren woningbouwverenigingen een wapen. Naar Engels voorbeeld werden zij ook in Nederland opgericht in een streven de 'zedelijkheid' en 'zindelijkheid' van arbeiders te bevorderen.

Het sociale woningbouwwerk in deze jaren is wel als een vorm van 'zuiver particulier initiatief' beschouwd.<sup>132</sup> Daar valt meer over te zeggen. In de inleiding heb ik laten zien dat voor woningbouwverenigingen verschillende handelingslogica's kunnen gelden: informele, associatieve, professionele, commer-



ciële of statelijke. Wie goed kijkt, ziet dat er al in hun ontstaansgeschiedenis sprake was van een combinatie van verschillende organisatorische oriëntaties.

Om te beginnen was het woningbouwwerk gebaseerd op een associatieve logica. Verenigde burgers namen het initiatief tot oprichting van deze sociale bouwondernemingen. Zonder noemenswaardige vergoeding bestuurden zij deze instellingen en investeerden hun tijd en geld in de uitvoering van het werk. Zij werden gemotiveerd door een ‘gemeenschapszin’: een liberaal idee van actief burgerschap en christelijk idee van naastenliefde.

Toch mocht het verenigingswerk geen filantropie heten. Betrokkenen oriënteerden zich op de markt en presenteerden hun verenigingen nadrukkelijk als commerciële ondernemingen. Het ging om verenigingen van aandeelhouders, die winst uitkeerden en streefden naar een gezonde bedrijfsvoering. In het systeem van ‘filantropisch kapitalisme’ zocht men steeds een evenwicht tussen associatieve en commerciële logica’s, bijvoorbeeld in het vaststellen van de huren of de hoogte van de winstuitkeringen.

Het verenigingskarakter en het marktdiscours waren dominant. Van een streven naar professionaliteit was nog geen sprake. Anders dan bij verschillende buurlanden bleef ook de overheid geheel buiten beeld. Nederland kende een relatief zwakke nationale overheid, die gemeenten op het gebied van de woningbouw geen beleid wilde voorschrijven. Ten slotte kozen de Nederlandse woningbouwverenigingen niet voor het coöperatieve model – populair in Frankrijk en Duitsland –, gericht op de stimulering van het eigenwoningbezit. Van een geïndustrialiseerde en georganiseerde arbeidersklasse, die druk kon uitoefenen voor staatsinterventie of coöperatie-initiatieven kon dragen, was nog nauwelijks sprake. Na 1870 zou dit beeld langzaam kantelen.

## 2.

# ARBEIDERSCOÖPERATIE (1865-1885)

**De Industriële Revolutie is ook wel de ‘trage revolutie’ genoemd.<sup>1</sup>** Die traagheid plaagde Nederland in het bijzonder. Vanaf de jaren zestig ontstonden hier en daar industrievestigingen: bietsuikerfabrieken in Brabant, aardappelmeel- en strokartonfabrieken in Groningen en textielfabrieken in Twente. In die laatste provincie werd Enschede bekend als het ‘Manchester van Nederland’. Maar rond 1870 beoefenden velen op het platteland nog hun oude ambacht, telde Nederland nog duizenden windmolens en verplaatste het grootste deel van de mensen zich per trekschuit.<sup>2</sup>

Het land bleek niet goed in het industrialisatiepatroon van andere landen te passen. Daar ontstonden op het platteland industriële kernen die konden gedijen dankzij de werkloosheid in rurale plaatsen. Door haar lange handelstraditie was Nederland echter al in hoge mate verstedelijkt en er bestonden over het algemeen geen grote reservoirs aan arbeidskrachten.<sup>3</sup>

In de jaren zeventig en tachtig van de negentiende eeuw begon dit beeld langzaam te veranderen. Terugkijkend wordt de ontluikende industrialisatie zichtbaar in de bevolkingstoename en verstedelijking. Tussen 1850 en 1880 groeide de Nederlandse bevolking van drie naar vier miljoen, van 1880 tot 1910 van vier naar zes miljoen inwoners. De steden groeiden het snelst, zoals weergegeven in figuur 2.1. Die groei werd gestimuleerd door het besluit van de regering in 1874 om het verbod af te schaffen buiten de vestingmuren te

bouwen. Bovendien wierpen investeringen hun vruchten af. Zo werd in 1872 de Nieuwe Waterweg geopend, die Rotterdam rechtstreeks verbond met de Noordzee. Het inwonertal van de havenstad verdrievoudigde in de dertig jaar daarna.

**Figuur 2.1:** Inwonertal van de in 1795 acht grootste steden van Nederland (1795-1900)<sup>4</sup>

	1795	1840	1870	1900
<b>Amsterdam</b>	221.000	211.349	264.694	510.853
<b>Rotterdam</b>	53.212	78.098	116.232	318.507
<b>Den Haag</b>	38.433	63.776	90.577	206.022
<b>Utrecht</b>	32.294	48.491	59.299	102.086
<b>Leiden</b>	30.955	37.464	38.943	53.657
<b>Groningen</b>	23.770	33.484	38.528	66.537
<b>Haarlem</b>	21.227	24.012	30.530	64.079
<b>Dordrecht</b>	18.014	20.991	24.651	38.386

Zoals elders had deze sociaaleconomische ontwikkeling ook politieke gevolgen. Een arbeidersbeweging ontstond en het liberale discours werd op belangrijke punten aangevochten. Die ontwikkelingen hadden ook hun weerslag op de geschiedenis van de negentiende-eeuwse sociale woningbouwsector.

## STRIJD OM DE MODERNITEIT

De Franse en de Industriële Revolutie kleurden de negentiende-eeuwse geschiedenis van Europa, maar lokten ook een tegenreactie uit. Verschillende groepen in de samenlevingen stoorden zich aan de kapitalistische en liberale ordening van de samenleving. Op de door het liberalisme geschapen ruimte in het publieke domein ontstonden nieuwe maatschappelijke bewegingen. In plaats van het breed gedragen ‘liberale project’ ontstond een pluriforme ‘strijd om de moderniteit’.<sup>5</sup>

Die strijd werd bijvoorbeeld gevoerd door de steeds beter georganiseerde communisten of socialisten – in de begintijd waren deze begrippen zo goed als uitwisselbaar. In 1864 werd de Internationale Arbeiders-Associatie opgericht, bekend geworden als de ‘Eerste Internationale’. Drie jaar later publiceerde Karl Marx *Das Kapital*, dat de ‘bijbel van het communisme’

zou worden. Marx en de zijnen bekritiseerden het kapitalistische systeem. Zijn kompaan Friedrich Engels werkte die kritiek uit op het gebied van de woningmarkt. In een brochure *Over het woningvraagstuk* uit 1870 stelde Engels dat de huisvestingskwestie het gevolg was van de benadering van arbeiders als een productiemiddel, waarvan de kosten zo laag mogelijk gehouden moesten worden. Het optreden van woningbouwverenigingen zag hij als een doekje voor het bloeden. Een uitgewerkt alternatief had hij overigens nog niet: 'Spekuleren over de wijze waarop een toekomstige maatschappij de voedsel- en woningdistributie zou regelen, leidt regelrecht tot utopie.'<sup>6</sup>

Aan de andere kant verweerden ook katholieken en protestanten zich steeds sterker tegen het liberalisme. In de encycliek *Quanta Cura* en bijgevoegde *Syllabus Errorum* (lijst van dwalingen) uit 1864 sprak paus Pius IX zich uit tegen de liberale pogingen om de maatschappelijke invloed van de godsdienst te marginaliseren en verdedigde hij de publieke rol van de kerk, die 'altijd tot heil en zegen gestrekt heeft'<sup>7</sup>

Hoe de opkomst en organisatie van socialisten en christenen leidde tot een strijd om de moderniteit liet Duitsland zien. Nadat kanselier Otto von Bismarck het land in 1871 tot eenheidsstaat smeedde, organiseerden katholieken en socialisten zich in politiek opzicht. Bismarck zag in beide bewegingen een bedreiging voor de jonge nationale eenheid en begon een *Kulturkampf*.

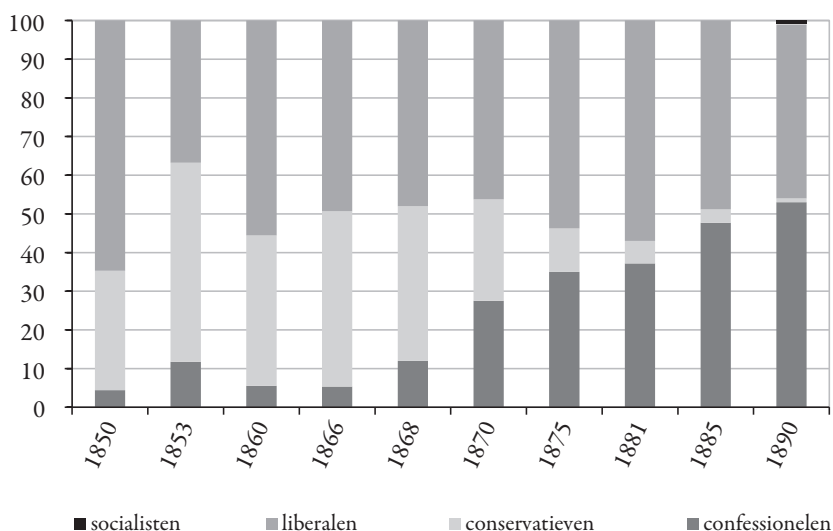
Duitsland liet ook zien welke gevolgen deze 'strijd om de beschaving' kon hebben. Bismarck probeerde zijn tegenstanders wind uit de zeilen te nemen met nieuw overheidsbeleid. In de jaren tachtig van de negentiende eeuw kreeg Duitsland als eerste westerse natie een sociaal verzekeringsstelsel tegen ongevallen, ziekte en ouderdom. De ideologische grondslag voor dergelijke wetten was gelegd door een groep vooruitstrevende academici, die betoogden dat de staat de uitwassen van het kapitalisme moest bestrijden en de positie van de werklieden moest verbeteren – 'kathedersocialisten' werden ze spottend genoemd.<sup>8</sup>

In hun eigen *Kulturkampf* stonden Nederlandse liberalen aanvankelijk vooral tegenover behoudende christenen. Vanaf de jaren zeventig van de negentiende eeuw vormden zij een politieke machtsfactor van belang, zoals weergegeven in figuur 2.2. De schoolstrijd was aanvankelijk het belangrijkste strijdpunt. De liberale grondwet van 1848 bood religieuze groeperingen

ruimte om eigen scholen te stichten, maar liet in het midden of deze gesubsidieerd zouden worden of niet.

De protestantse ‘kleine luyden’ werden aangevoerd door de predikant Abraham Kuyper. In 1872 was Kuyper betrokken bij de oprichting van een Antischoolwetverbond en richtte hij een eigen dagblad op, in 1879 speelde hij een sleutelrol bij de oprichting van een landelijke Antirevolutionaire Partij, en in 1880 bij het ontstaan van de Vrije Universiteit. Bij de stichting van die universiteit sprak Kuyper zijn waarschijnlijk bekendste redevoering uit: ‘sovereiniteit in eigen kring.’ Met dit beginsel kwam hij op voor de autonomie van verschillende maatschappelijke sferen en verweerde hij zich tegen de toenemende invloed van de door de liberalen gedomineerde overheden in de samenleving.<sup>9</sup>

**Figuur 2.2:** Samenstelling van de Tweede Kamer naar politieke gezindte (1850-1890)<sup>10</sup>



Ook de katholieken streefden steeds sterker naar een eigen plaats in de publieke sfeer. Zij maakten zich vrij van hun liberale beschermheren. Het optreden van Pius IX vormde een belangrijke inspiratiebron, bijvoorbeeld voor de jonge priester Herman Schaepman die beschreef hoe deze de ‘grafsteen’ van het katholicisme had ‘afgewenteld’ en deze ‘onsterfelijk, schooner dan de zon, in vollen gloed omhoog’ rees.<sup>11</sup> Als een katholieke Kuyper

poogde deze priester zijn volksdeel te verenigen en te activeren. Hij vond in de protestanten een bondgenoot in de strijd tegen de 'antichristelijke wereld'. Als eerste priester werd Schaepman, pas in 1880 overigens, verkozen tot lid van de Tweede Kamer, waar hij met zijn zwarte jas en priesterboord een opvallende verschijning was.<sup>12</sup>

In de jaren zeventig ontstond in Nederland ook een socialistische beweging, talrijk noch machtig, maar toch met een zekere invloed. In 1871 richtten socialisten een afdeling van de Eerste Internationale op: het Nederlands Werkliedenverbond. Al stierf deze na enkele jaren een stille dood, zij markeerde het begin van de socialistische organisatie. Politiek kreeg die gestalte met de oprichting van de Sociaaldemocratische Bond in 1881. De bond werd geleid door Ferdinand Domela Nieuwenhuis, een voormalig predikant die profeet van de arbeiders werd.

Bovendien vormde het Nederlands Werkliedenverbond het beginpunt van een brede en veelvormige arbeidersbeweging. Nog in 1871 ontstond in reactie op het socialistische verbond een gematigde, liberale variant: het Algemeen Nederlandsch Werkliedenverbond (ANWV), dat meer gericht was op zedelijke verheffing dan op belangenbehartiging. In 1876 splitste zich een protestantse tak van het ANWV af: de Christelijke Werkliedenvereniging Patrimonium. De katholieke arbeiders organiseerden zich aanvankelijk in zogenaamde standsorganisaties onder patronage van burgerij en de clerus.<sup>13</sup>

De maatschappelijke ontwikkelingen aan het einde van de negentiende eeuw en de opkomst van op verschillende levensbeschouwingen gefundeerde maatschappelijke organisaties is later gevat onder de noemer 'verzuiling'. Dat begrip is ongelukkig om een aantal redenen. Onterecht wekt het de suggestie van het bestaan van vier massieve maatschappelijke blokken (protestants, katholiek, socialistisch en liberaal) en het beeld dat dit een typisch Nederlands verschijnsel zou zijn. Daarnaast heeft het begrip verzuiling een normatieve lading. De discussies over het verschijnsel draaiden vaak niet zozeer om de vraag hoe de verzuiling te duiden, maar vooral hoe haar te waarderen. Het debat ging bijvoorbeeld over de vraag of behoudende dan wel emancipatorische motieven achter de verzuiling schuilgingen en over de bindende dan wel ontbindende werking die het proces had op de Nederlandse samenleving.<sup>14</sup>

Er is veel voor te zeggen om, zoals de historici Piet de Rooy en Hans Blom

suggereerden, het begrip niet meer te gebruiken of hooguit als ‘metafoor’.<sup>15</sup> Het Nederlandse verzuilingsproject was onderdeel van een internationale ontwikkeling waarbij burgers zich bewust werden van hun positie en potentiële invloed en het publieke domein naar eigen inzicht vorm wilden geven.

## **SOCIAALLIBERALISME**

Net als in Duitsland waren er in Nederland mensen die een tussenweg zochten in de strijd om de moderniteit en verschillende perspectieven bij elkaar wilden brengen. In het liberale kamp waren er personen die een stap richting het socialisme wilden zetten, al gebruikten zij andere woorden.

Een deel van de elite vreesde de opkomst van een socialistische beweging en wilde haar de wind uit de zeilen nemen door sociale initiatieven en hervormingen.<sup>16</sup> Marten Mees, betrokken bij de oprichting van de liberale ANVV, tekende in zijn dagboek aan: ‘Wanneer men eenvoudig uit de hoogte neerziet op de woelingen van de vierde stand, en men tracht niet haar toestand te verbeteren en die dragelijker te maken, dan kan een revolutie niet uitblijven.’<sup>17</sup>

Een groep jonge critici bevroeg de grondslagen van het liberalisme hardop. Deze ‘sociaalliberalen’ waren van mening dat armoede niet zonder meer herleid kon worden tot individueel falen en wezen ook op maatschappelijke oorzaken, bijvoorbeeld de voortrazende industrialisatie, die de arbeiders in een kwetsbare positie drongen. Zij lieten zich sterk inspireren door de Duitse kathedersocialisten.<sup>18</sup>

Voor sommigen van hen was de Nederlandse E. Douwes Dekker ook een belangrijke inspirator.<sup>19</sup> Onder het pseudoniem Multatuli schreef deze controversiële schrijver spottend over de onverschilligheid van de elite. Zo hekelde hij in zijn *Ideënbundel* in 1864 het feit dat alle klachten ‘over den toestand des volks’ werden ‘gesmoord’ met de *laissez faire*-gedachte: ‘Het Volk lydt honger, ‘t Volk woont ellendig, ‘t is uitgeput, malingre, moedeloos... geen zaak van de Regeering.’ Douwes Dekker ging uitgebreid in op de woningkwestie en formuleerde een klassiek geworden uitspraak: ‘De mannen van de Regeering ignoreeren dedaigneuselyk alle kennisname van die vuiligheid, en zeker zouden de bewoners eener groote stad er veel by winnen, als men friesche of noordhollandsche boeren met het bestuur belastte, mits ze zich verbonden hun geadministreerden te behandelen als vroeger hunne koeien.’<sup>20</sup>

Een van de eersten die actief pleitte voor een sociaalliberaal beleid was de Groninger jurist en econoom Samuel van Houten. Na een plaatselijke politieke carrière werd Van Houten, begin dertig, in 1869 verkozen tot Tweede Kamerlid. In de Staten-Generaal ontpopte hij zich als een zelfstandig denker. Hij pleitte voor organisatie van de arbeiders en verdedigde hun recht op staking. Ook drong hij aan op sociale wetgeving. Bekend werd hij van zijn initiatiefwet tot het verbod op fabrieksarbeid door kinderen tot twaalf jaar, dat in 1874 door de Kamer werd aanvaard, tot groot enthousiasme van de jonge vakbeweging.<sup>21</sup>

In de loop van de jaren zeventig presenteerden de sociaalliberalen zich meer en meer als een beweging. In 1870 richtte een aantal twintigers een Comité ter Bespreking van de Sociale Quaestie op. Onder hen waren een aantal academici, zoals M.J. de Witt Hamer en A. Kerdijk, die onder de indruk waren van het denken van de Duitse kathedersocialisten. Een opvallende figuur was de ondernemer J.C. van Marken, die kort daarvoor in Delft de Nederlandse Gist- en Spiritusfabriek (het latere Gist-Brocades) had opgericht. Van Marken, in 1870 vijftientig jaar oud, noemde de 'arbeidersquaestie het gewichtigste sociale vraagpunt op het ogenblik'. Ook de Amsterdamse meubelmaker B.H. Heldt, decennialang de onbetwiste voorman van het gematigde werkliedenverbond, trad toe tot het comité.<sup>22</sup>

Eén figuur uit de sociaalliberale beweging verdient bijzondere aandacht, omdat hij in de volkshuisvestingsgeschiedenis nog een prominente rol zou spelen: H.G. Borgesius – of H. Goeman Borgesius, nadat hij zijn tweede voornaam aan zijn achternaam had toegevoegd om deze chiquer te laten klinken. Goeman Borgesius was een nuchtere en praktische Groninger, geboren in 1847 en opgegroeid in een welgesteld, protestants milieu. Hij studeerde vanaf 1864 rechten in zijn geboortestad en promoveerde vier jaar later op stellingen. Zijn loopbaan begon Goeman Borgesius als leraar staatswetenschappen, eerst in Friesland, later in Arnhem. Hij behoorde tot de oprichters van het Comité ter Bespreking van de Sociale Quaestie en werd hoofdredacteur van het linksliberale dagblad *Het Vaderland*.<sup>23</sup>

De sociaalliberalen gaven een eigen invulling aan het idee van zelfhulp. Zij constateerden dat arbeiders in de praktijk maar slecht konden voorzien in hun eigen behoeften. De sociaalliberalen geloofden dat samenwerking veel verbetering zou kunnen brengen, bijvoorbeeld in coöperatieve verenigingen. In een coöperatie konden arbeiders gezamenlijk goederen produceren, inkopen of



beheren. Door zo gezamenlijk op te treden zou solidariteit worden geïmplementeerd, zouden kosten worden bespaard en winsten ten goede komen aan de arbeider. De Witt Hamer promoveerde in 1866 op de eerste serieuze studie in Nederland naar het coöperatieve model. Hij zag in het dit model een waardevol instrument in het beschavingsoffensief. 'De woorden, arbeider en proletariër, moeten niet langer synoniem zijn,' zo schreef hij. 'De arbeider moet zijne eigene woning, zijn eigene zaak, zijn eigen kapitaal, zijn eigen crediet hebben, hij moet een verstandelijk ontwikkeld, beschaafd wezen worden.'<sup>24</sup> Samen met Goeman Borgesius organiseerde De Witt Hamer verschillende landelijke congressen over de arbeiderscoöperatie en hij richtte een Vereeniging der Coöperatie op en een eigen tijdschrift, *De Coöperatie*.<sup>25</sup>

Daarnaast reflecteerden de sociaalliberalen op de grenzen van de overheidstaken. Met hun conservatieve geestverwanten meenden zij dat de staat zich primair moest bezighouden met de openbare orde en hechtten zij waarde aan een vrije werking van de markt. Nieuw was dat zij, zoals de Duitse kathedersocialisten, zochten naar de mogelijkheden om via de overheid de emancipatie van de werklieden te bevorderen en hen te beschermen tegen de excessen van het kapitalisme door het wettelijk verplichten van verzekeringen voor ongevallen, ziekte en ouderdom. 'In het communisme of socialisme ligt niet de roeping van de staat,' zo schreef Goeman Borgesius in 1871, 'maar evenmin in het stelsel van *laissez faire*, dat met zijn zuiver negatieve betekenis onvermogen is om de behoeften van de tegenwoordige maatschappij te bevredigen.'<sup>26</sup>

## TOT VERKRIJGING VAN EIGEN WONINGEN

De opkomst van de arbeidersbeweging en het sociaalliberalisme had ook invloed op de organisatie van de sociale woningbouw. Aanvankelijk was deze het werk van de stedelijke burgerij, maar in de loop van de negentiende eeuw organiseerden steeds meer fabrieksarbeiders en eenvoudige ambachtslieden zich om zelf in hun huisvesting te gaan voorzien.

Die ontwikkeling ving aan in Duitsland, waar al lang verenigingen bestonden met spaarvormen voor eigenwoningbezit. In Hamburg nam in 1862 een groep arbeiders voor het eerst zelf het initiatief om op coöperatieve grondslag eigen woningen te bouwen. Drie jaar later vond een soortgelijk initiatief plaats in Kopenhagen en daarna volgden steeds meer landen.<sup>27</sup>

Bij de oprichting van een eerste arbeidersbouwvereniging in Nederland was de jonge De Witt Hamer betrokken. Na zijn studie in Leiden keerde De Witt Hamer terug naar zijn geboorteplaats Goes. Aldaar hield hij lezingen en stimuleerde hij de arbeiders uit de prille industrie van het agrarische stadje gebruik te maken van het coöperatieve model, bijvoorbeeld om gezamenlijk te sparen en inkopen te doen. Zijn toehoorders reageerden enthousiast en stelden ook voor een coöperatieve bouwvereniging te stichten. De Witt Hamer aarzelde vanwege het grote kapitaal dat voor woningbouw nodig was. Maar een groepje van zestien arbeiders zette door. Zij richtten in 1867 de Bouwvereniging Help u Zelfen op. Toen het eenmaal zover was liet De Witt Hamer zich bij het werk betrekken en hielp hij met raad en daad waar hij kon.<sup>28</sup>

Eerder had de Zwolse Vereeniging tot Verbetering der Arbeiderswoningen van voornamelijk gegoede burgers al geëxperimenteerd met een spaarmodel voor bewoners om hun woning te kunnen kopen. Nu waren voor het eerst arbeiders zelf aan zet. Wekelijks legden ongeveer vijftig leden tien cent apart, de toenmalige prijs van twee borrels. Zij kregen ook steun van een coöperatieve spaarbank die op initiatief van De Witt Hamer was opgericht. Na vier jaar wist de vereniging een hypotheek te verkrijgen met een rente van zes procent voor de bouw van vier woningen. Dat was een behoorlijk hoog bedrag als men het bijvoorbeeld vergelijkt met de drie procent die de eerste woningbouwvereniging haar aandeelhouders uitkeerde. De bewoners ervan betaalden de rente en twintig cent per week voor de aflossing van de woningen, die hun eigendom zouden worden. In 1881 wist het eerste lid zo een eigen woning te verkrijgen.<sup>29</sup> In ruim tien jaar tijd groeide het bezit tot een schamele zestien huizen.

Succesvoller was een tweede project, dat een jaar na het eerste begonnen was in Amsterdam, al leek het daar aanvankelijk niet op. Het initiatief kwam van drie figuren die onder de indruk waren van de internationale socialistische beweging. Boekdrukker F.W. Vislaake en boekhandelaar L.J.H. Brons Bolding kwamen met het idee een woningbouwvereniging van en voor arbeiders op te richten. Zij presenteerden deze gedachte in een lokaal blaadje. Zo bereikte het idee Klaas Ris. Deze Zaankanter was een molenaarsknecht, die nauwelijks scholing had genoten, maar zich daardoor niet liet weerhouden zijn mening openbaar te verkondigen. Hij werd een leidersfiguur in de prille socialistische arbeidersbeweging. Zijn bevlogenheid en temperament bezorgden hem bekendheid, binnen en buiten Amsterdam, waar hij zich vestigde. Vislaake, Brons Bolding en Ris belegden op 2 november 1868 een openbare

vergadering in een groot verkooplokaal, met als doel een Bouwmaatschappij tot Verkrijging van Eigen Woningen op te richten.<sup>30</sup>

Ongeveer zevenhonderd geïnteresseerden betaalden de stuiver entree en vele honderden meldden zich aan als lid. Eén van de aanwezigen omschreef later de uitgelaten sfeer: 'Men lag de lijsten op elkaars ruggen en schreef; luisterde onder het schrijven naar een korte maar krachtige rede, applaudisseerde en juichte... Men schreef, juichte, schreef...' <sup>31</sup> Aan het eind van de maand november had de bouwmaatschappij al meer dan duizend leden. Historicus Dennis Bos, die studie deed naar het ontstaan van de socialistische beweging in Amsterdam, zag dit initiatief als haar eerste manifestatie: 'niet als een verbond van vakverenigingen of een organisatie met staatkundige doelstelling', maar als een woningbouwvereniging.<sup>32</sup>

Allen hadden hoge verwachtingen van het idealistische project. Afsgesproken werd dat de leden wekelijks een dubbeltje zouden sparen. Hadden zij een aandeel van vijf gulden bijeengespaard, dan ontvingen zij jaarlijks drie procent rente. Van het gespaarde kapitaal wilde de vereniging woningen bouwen, door een loting te verdelen onder de leden. Die woningen moesten eengezinswoningen zijn, zonder bovenwoning en met tuin. Statutair bepaalden de leden dat de huur van deze paleisjes laag moest blijven, onder 'geen beding' meer dan een gulden per week. Die huur zou niet de vereniging ten goede komen, maar gestort worden op een rekening van de bewoner, totdat deze het bedrag van de koopsom bijeen had gespaard en hij de woning kon overnemen. De vereniging moest geleid worden door de arbeiders zelf, zo bepaalden de leden. Bestuursleden zouden bij voorkeur timmerlieden, metselaars, smeden of schilders zijn.<sup>33</sup>

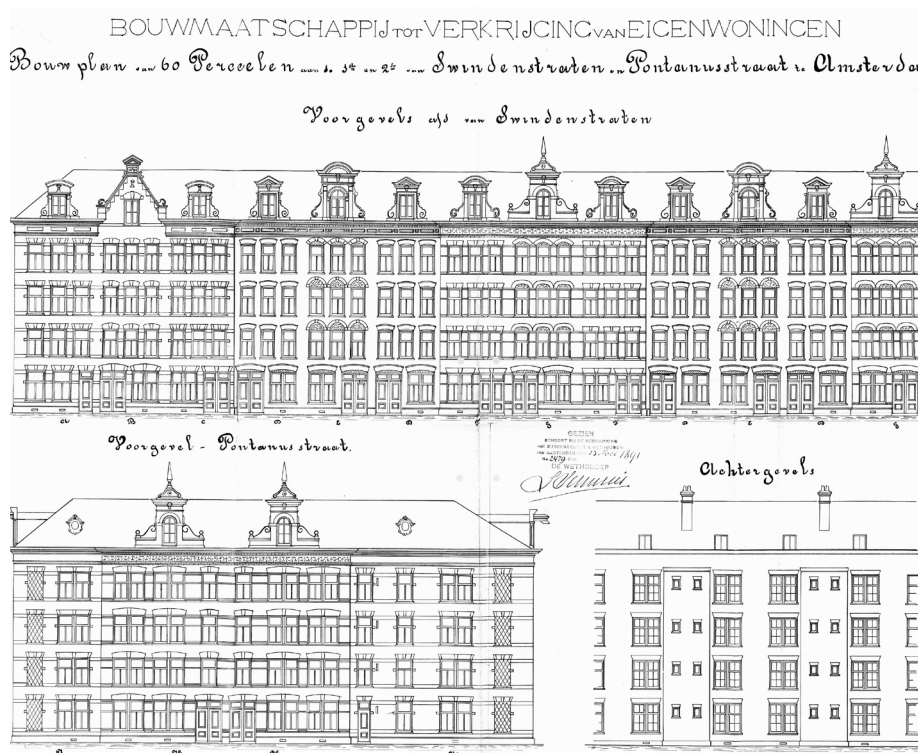
Het was allemaal te mooi om waar te zijn. De wekelijks bijeengelegde dubbeltjes bleken onvoldoende als startkapitaal. De eerste vijf jaar bouwde de vereniging geen enkele woning. Vele leden bedankten voor hun lidmaatschap. Anderen waren uit op het verenigingsvermogen. Een van de bestuursleden verduisterde honderd gulden en moest opstappen. In 1873 besloot het bestuur een lening af te sluiten en kon zij vier huizen bouwen. Van de vier gelukkige bewoners deden drie hun woonrecht bij het eerste bod van de hand. De nieuwe bewoners wilden onder de verplichting van rentebetaling af en raakten in conflict met de ledenvergadering. Voorzitter Ris, die een van de bewoners was, bleek onmachtig de situatie tot een goed einde te brengen, en faillissement dreigde.<sup>34</sup>

In juni 1874 werd een commissie ingesteld om uit de impasse te komen, met succes. Deze luidde een meer pragmatische koers in. Ris stapte op en het bestuur schudde zijn ideologische veren af. De voortrekker van deze koers was bestuurssecretaris Johannes van Buuren, een schoenmaker met weinig politieke aspiraties. Van Buuren was bevriend met ANWV-voorman Heldt en zocht aansluiting bij diens gematigde verbond. Heldt herinnerde zich de inzet van zijn vriend voor de bouwmaatschappij later goed. ‘Weinigen hebben zóó voor de Maatschappij geleefd als hij,’ zo stelde hij. Van Buurens werkplaats, ‘den welbekenden kelder op den Singel bij de oude Lutherse kerk’, was volgens Heldt in de praktijk ‘het bureau der Maatschappij’. Daar lag de administratie en daar kon Van Buuren ‘des noodig, met de stukken en cijfers aantoonen, dat het een of ander zóó was en niet anders’. En wie de schoenmaker ’s zondags in zijn woning bezocht trof hem ook dan nog ‘cijferende of werkende’ aan.<sup>35</sup>

Onder Van Buuren schrapte het bestuur de belofte van een prachtige een-gezinswoning voor een gulden per week en stelde het een commissie van toezicht in, waarin onder anderen ondernemer G.A. Heineken zitting nam. In 1874 nam de ledenraad van de ANWV een motie aan waarin ze het bestuur opriep met de bouwmaatschappij samen te werken, bijvoorbeeld om kapitaal te verkrijgen. Met deze maatregelen wist de vereniging het vertrouwen van geldschietters te winnen: er werden leningen afgesloten en in vijftien jaar tijd werden bijna achthonderd woningen gebouwd.<sup>36</sup> Ondanks haar ongelukkige start was de Amsterdamse bouwmaatschappij een begrip geworden.

## ARBEIDERSCOÖPERATIES

De initiatieven uit Goes en Amsterdam kregen landelijke bekendheid en navolging. De woningkwestie was inmiddels een volkszaak geworden. Door de industrialisatie verstedelijkte Nederland in rap tempo. De woningtekorten werden schrijnend en de huurprijzen stegen explosief. Woningbouw en -verhuur werd een lucratieve en voor speculanten aantrekkelijke bezigheid – het begrip ‘huisjesmelkers’ raakte in zwang. Huizen werden in een dusdanig tempo gebouwd dat men sprak van ‘revolutiebouw’. Daarbij stond kwaliteit vaak niet op de eerste plaats, blijkens een aflevering van het *Handelsblad* uit 1876: ‘Huizen van vier verdiepingen worden van de grond af met een enkelsteens muur opgetrokken; balken, niet veel dikker dan een gewone plank, dienen om een gebouw in verband te houden dat door zes, acht, ja soms meerdere families bewoond wordt.’<sup>37</sup>



Ontwerp voor een blok van 240 woningen aan de Van Swindenstraat in Amsterdam, dat de Bouwmaatschappij tot Verrijking van Eigen Woningen in 1892 bouwde. Bron: Stadsarchief Amsterdam.

In verschillende steden richtten arbeiders woningbouwverenigingen op. Maar deze arbeiders opereerden niet alleen. Vrijwel altijd waren plaatselijke elites betrokken bij de plannen en de uitvoering ervan.

Een goed voorbeeld gaf Leeuwarden. Deze plaats kende sinds 1858 de woningbouwvereniging Eigen Brood Bovenal, opgericht door de diaconie en bestemd voor leden van de hervormde kerk. Tijdens een vergadering van de Provinciale Friesche Werkliedenvereniging in februari 1871 opperde een van de aanwezigen om, net als in Amsterdam, een coöperatieve bouwvereniging voor arbeiders op te richten: de Vereeniging Help u Zelfen (ook de namen werden geregeld gekopieerd). Tweehonderd werklieden volgden de oproep en stichtten een vereniging, opgezet als een lokale kopie van de Amsterdamse bouwmaatschappij. Allen stortten tien gulden, een hoog bedrag voor een arbeider in die tijd, maar het was niet genoeg om te gaan bouwen.

Daarop benaderde het gevormde bestuur de goeie burgerij en vroeg om leningen van duizend gulden. Ruim vijftig vermogende burgers reageerden positief en al in 1872 bouwde de vereniging haar eerste vijftig woningen. Bij de eerste steen roemde haar voorzitter deze 'samenwerking der standen', waardoor de werkmán 'met meerder lust tot zijn arbeid' zou worden bezielde, 'een vreedzame oplossing der sociale kwestie' dichterbij kwam en zo 'der gansche maatschappij een dienst bewezen' werd.<sup>38</sup>

Ook elders vonden arbeiders en elite elkaar in een gemeenschappelijk streven naar volksverheffing door zelfhulp. Vijftig spoorwegaarbeiders richtten in 1872 de Haarlemse Coöperatieve Bouwvereniging des Werkmans Vriend op. Zij probeerden te leren van de fouten die in Amsterdam waren gemaakt en vroegen een aantal notabelen een raad van commissarissen te vormen om de belangen van geldschietters te behartigen. Zij bepaalden daarnaast in de statuten dat het bestuur het lidmaatschap kon weigeren aan ieder 'die zich aan misbruik van sterken drank schuldig maakt, of die tapper, herbergier of handelaar in sterken drank is, of die tot een sociaaldemocratische vereniging of dergelijken bond behoort'.<sup>39</sup> Haar voorzitter, spoorwegaarbeider J. Swens, verwachtte dat de coöperatieve bouw zijn klasse zou doen ontwikkelen. De 'geriefelijke woning' is een 'uitnemend middel tegen uithuizigheid en noodeloos geldverteeren', zo stelde hij. Bovendien zou het sparen de werkmán 'een gevoel van eigenwaarde' geven.<sup>40</sup> De vereniging bouwde binnen tien jaar meer dan honderden woningen en was een inspiratiebron voor velen.

In 1876 besloot de regering de coöperatieve vereniging, naast de 'gewone' vereniging, te erkennen als eigensoortig rechtspersoon met als belangrijkste doel de behartiging van de stoffelijke belangen van de leden.<sup>41</sup> In de eerste tien jaar na deze wet erkende de rijksoverheid vijftien tot twintig bouwcoöperaties van arbeiders. Haarlem, waar de industrialisatie vroeg plaatsvond door aansluiting op het treinspoor, werd een belangrijk centrum van deze beweging. Na de oprichting van Des Werkmans Vriend volgden verschillende coöperatieve verenigingen 'ter bekoming van woonhuizen', met namen als Voorzorg, Vooruitgang en Werkmanslust.<sup>42</sup>

Net als de bestaande woningbouwverenigingen kenden de coöperaties over het algemeen geen uitgesproken christelijke identiteit. Het werkliedenverbond Patrimonium, opgericht in 1876, had wel oog voor de huisvestingskwestie. Zijn bestuurder W. Hovy, een oomzegger van volkshuisvestingspionier Messchert van Vollenhoven, was een sociaal geëngageerd bierbrouwer en



lid van het Comité ter Bespreking van de Sociale Quaestie. In 1878 liet hij een complex voor de werknemers van zijn bierbrouwerij bouwen.<sup>43</sup> Maar lang bleef het bij dit op zichzelf staande initiatief. De woningbouw bleek minder vatbaar voor levensbeschouwelijke verschillen. Belangrijker nog, de arbeiders waren voor hun woningbouwprojecten financieel afhankelijk van particulieren, die zij niet wilden afschrikken door een uitgesproken identiteit.

De gegoede burgerij wist deze aanpak zeer te waarderen. Dat bleek in een rapport van de Utrechtse afdeling van de Vereeniging ter Bevordering van Fabrieks- en Handwerksnijverheid, geschreven door haar bestuurders D. Schaap en K.H. Beijen. De auteurs stelden dat de 'werkman' zijn 'ware behoeften' veel beter kende dan de 'heeren'. Bovendien koesterden de arbeiders volgens hen 'een zekere mate van wantrouwen' jegens de burgerij. Adviezen van hun 'kameraden' zouden eerder opgevolgd worden in een arbeidersbouwvereniging en het 'gevoel van plicht' zou worden opgewekt 'om zoo mogelijk ook iets ten bate van het geheel bij te dragen'.<sup>44</sup>

Schaap en Beijen verwachtten dat het 'tooverwoord eigendom' de arbeider zou leren wat hij 'zoo al niet belachelijk dan toch altijd onmogelijk vond': het sparen. 'Eenmaal geleid op den weg van eigendomsverkrijging, eenmaal begrijpende dat iedere wekelijksche bijdrage, elke borrel minder gebruikt en de daardoor bespaarde stuiver extra gestort, hem nader brengt tot het doel, wordt de werkman als van zelve tot spaarzaamheid gedreven.' Die spaarzaamheid zou van hen goede burgers maken, zo was de verwachting van Schaap en Beijen. Zij 'leert de werkman zich zelf te zijn en te zorgen voor den kwaden of den ouden dag; langzamerhand zelf bezitter wordende leert hij eerbied krijgen voor de eigendommen van anderen, in één woord, dáár is alle kans dat hij en de zijnen flinke en ordelijke burgers van den Staat zullen worden'.<sup>45</sup> Zo kregen de arbeiders een plek toebedeeld in hun eigen verheffing.

## AMSTERDAMS CORPORATISME

Onder invloed van de arbeidersbeweging en het sociaalliberalisme gingen vanaf 1870 nieuwe stemmen op voor overheidsinterventie op het gebied van de woningmarkt – een kwestie waarover nauwelijks meer gesproken was na de mislukte initiatiefwet van Wintgens uit 1854.

In 1870 schreef de Vereeniging ter Bevordering van Fabrieks- en Handwerksnijverheid een prijsvraag uit voor een studie naar de waarde van 'de

verschillende beginselen in het buitenland toegepast' voor de Nederlandse arbeiderswoningbouw. De prijs ging naar de arts S. Stratingh Tresling, wiens lijvige studie drie jaar later verscheen. Hij constateerde dat 'de groote invloed, dien de huisvesting op de burgers van den staat uitoefent, meer algemeen gekend en begrepen wordt' en dat daarom de 'tijd daar is, dat de kwestie van staatshulp bij onze arbeiderswoningen in onze kamers der bespreking en overweging waardig moge worden gekeurd'. 'Na het voorbeeld door andere landen', zoals België, Frankrijk en Engeland, zou de overheid de 'woning-hervorming' krachtiger kunnen bevorderen, zo stelde de auteur.<sup>46</sup>

Aan het begin van de jaren zeventig van de negentiende eeuw begonnen ook arbeiders te pleiten voor een actieve overheid. Dat gebeurde in augustus 1872 op een bijeenkomst van de Amsterdamse afdeling van het socialistische Nederlands Werkliedenverbond, die voorgezeten werd door Klaas Ris, toen nog actief in de Amsterdamse Bouwmaatschappij ter Verkrijging van Eigen Woningen. Op de agenda stonden de woninghuren die 'eene schrikbare hoogte' hadden bereikt en 'ondragelijk' waren geworden. De vergadering besloot een adres aan burgemeester C.J.A. den Tex te zenden met het verzoek in te grijpen. De arbeiders vertrokken 's zondags in optocht naar de ambtswoning van Den Tex om hem het adres aan te bieden. De *Amsterdamsche Courant* deed uitgebreid verslag van de bijzondere ontmoeting. Het verslag doet ook licht schijnen op de positie van de jonge arbeidersbeweging: pril, maar zeker niet zonder invloed.<sup>47</sup>

Het prachtige weer en de zondag zorgden volgens de krant voor een 'groote toevloed'. Toen de mensen zich verzameld hadden begon Ris te spreken – hij stak 'een hoogdravende rede' af, aldus het dagblad. De regenteske burgemeester interrompeerde dat de spreker hem onbekend was. Hij waarschuwde dat een 'optogt' als deze zonder vergunning strafbaar was en merkte op dat hij op de zondag 'even graag vrij was als de arbeidsman'. Maar nu men zich toch verzameld had, was hij bereid te luisteren. Hij herkende ondertussen Salomon van der Hout, de voorman van de Amsterdamse afdeling van de Eerste Internationale en vroeg hem de reden van hun komst te noemen. Salomon verexcuseerde zich omstandig, lichtte de gang van zaken toe en vroeg Den Tex 'wanneer er weder grond om te bouwen werd verkocht' en of 'de burgemeester dan zijne bemiddeling wilde verleenen, dat er goedkope arbeiderswoningen zoude gebouwd worden'. Den Tex repliceerde 'dat men dit liever aan hen die arbeiderswoningen bouwen, moest verzoeken' en dat men voor zaken als gunstige grondprijzen bij de gemeenteraad moest zijn.<sup>48</sup>



Ris en Van der Hout volgden het advies op en stuurden de gemeenteraad een maand later het verzoek om vijfduizend woningen te bouwen en die tegen kostprijs aan arbeiders te verhuren. Dit ging Den Tex, wiens mening er wel degelijk toe deed, veel te ver. 'In het algemeen gesproken is het zoo min de roeping van een Staat of Gemeente om zijn burgers van woningen te helpen voorzien, als van brood of kleeding', aldus de burgemeester. Met een dergelijke stap bewoog men zich 'in de richting van het Socialisme' en dit zou 'een gevaarlijk antecedent' stellen. Toch toonde Den Tex zich ontvankelijk voor de klacht van Ris en de zijnen en zocht hij naar een middenweg tussen 'de toepassing van het volstrekt laissez-faire en uitsluitende werkzaamheid der Gemeente'.<sup>49</sup>

Die middenweg lag in een unieke vorm van samenwerking tussen de burgerij en de overheid. In 1874 nam Den Tex het initiatief tot de oprichting van de Amsterdamsche Vereeniging tot het Bouwen van Arbeiderswoningen. De gemeente zou haar de nodige bouwterreinen en kosteloze medewerking van ambtenaren (zoals de gemeentelijke architect) verschaffen en haar twee miljoen gulden lenen tegen een rente van 4,5 procent.

ANWV-voorzitter Heldt hoorde ervan en organiseerde in augustus 1874, voorafgaand aan de behandeling door de gemeenteraad, een massabijeenkomst om steun te betuigen aan het initiatief. In de Parkzaal, een grote concertgelegenheid in Amsterdam, sprak Heldt honderden mensen toe en hij wist in een week tijd ruim drieduizend steunbetuigingen te verwerven voor Den Tex' onderneming.<sup>50</sup>

In zowel het gemeentebestuur als de gemeenteraad lag de zaak echter gevoelig. Verzet kwam van de arts C.E. Heynsius, sinds 1866 lid van de gemeenteraad.<sup>51</sup> Heynsius was al 25 jaar actief voor de oudste Amsterdamse woningbouwvereniging en wanneer deze vroeg om steun kreeg zij steeds nul op het rekest. De gemeente ondersteunde het bestaande initiatief niet, maar koos er nu voor zelf filantropie te bedrijven. Hij kwam met een tegenvoorstel waarbij de gemeente goedkope grond voor arbeiderswoningen beschikbaar zou stellen aan het bestaande particulier initiatief. Een nipte meerderheid van de raad koos echter voor pragmatisme en accepteerde het voorstel dat er lag van het gemeentebestuur.<sup>52</sup>

Den Tex benadrukte zelf keer op keer dat het project geen antecedent moest vormen voor overheidsingrijpen en niet moest vervallen in 'ongezonde philantropie', maar op commerciële leest geschoeid moest zijn. Met het oog daarop steunde de vereniging niet alleen op een overheidslening,

maar gaf zij ook aandelen uit voor een waarborgfonds van een half miljoen gulden. Op Den Tex' verzoek schreef de gezaghebbende conservatief-liberaal De Bosch Kemper in de *Amsterdamsche Courant* een aanbeveling en benadrukte dat 'de kapitalisten hunnen kapitalen tegen gewone rente' konden afstaan en het project 'geheel overeenkomstig de zuiverste staatshuishoudkundige beginselen' was. Om de gezonde commerciële werkwijze te benadrukken en te waarborgen werd de bekende liberale econoom N.G. Pierson, toen directeur van De Nederlandsche Bank, op verzoek van Den Tex bestuursvoorzitter van de vereniging. Zelf tekende Den Tex in voor twintigduizend gulden.<sup>53</sup>

In termen van bouwproductie was de onderneming ongekend succesvol. In 1879 had zij al ruim 350 woningen gebouwd en was zij, op de veel oudere Amsterdamse Vereniging ten Behoeve der Arbeidersklasse na, toen de grootste woningbouwvereniging van Nederland. Vier jaar later was haar woningbezit al verdubbeld.

Maar de onderneming was niet zo kapitalistisch als werd voorgesteld. Over de aandelen zou een (zelfs in vergelijking met andere woningbouwverenigingen) bijzonder lage rente worden uitgekeerd: bij een gunstige exploitatie maximaal 2,5 procent. En de vereniging zou ernaar streven de aandelen af te lossen, waarna de gemeente eigenaar van de woningen en de grond zou worden. Tot die tijd hield een gemeentecommissaris toezicht op het bestuur. In feite ging het dus om een 'chargé d'affaire der Gemeente', zoals een gemeenteraadslid opmerkte. Zij liet haar woningen slechts tijdelijk door deze vereniging beheren.<sup>54</sup> Het was een vroege, en lange tijd unieke vorm van corporatieve samenwerking tussen overheid en samenleving, die pas in de twintigste eeuw op grote schaal zou worden toegepast.

## DE KWESTIE VAN STAATSHULP

Het Amsterdamse initiatief kreeg grote landelijke bekendheid. Ook de geestverwanten van Den Tex in de regering, vanaf 1874 een conservatieve coalitie, hoorden ervan. De toenmalige minister van Financiën was H.J. van der Heim. Van der Heim was als jonge Haagse advocaat in 1854 betrokken geweest bij de oprichting van de Vereniging tot Verbetering van de Woningen der Arbeidende Klasse. Sindsdien was hij lid van het bestuur, en sinds 1872 haar voorzitter.<sup>55</sup> Van der Heim liet zich inspireren door het Amsterdamse

initiatief en kwam – twintig jaar na het wetsvoorstel van Wintgens – met een wetsontwerp ter stimulering van het werk van woningbouwverenigingen.

In maart 1875 stuurde Van der Heim de Kamer een overzicht van het werk van ruim veertig woningbouwverenigingen, die hem bekend waren. Hij roemde hun ‘hoogst loffelijke’ werk, dat ontegenzeggelijk in het algemeen belang was. Maar, zo stelde Van der Heim, woningbouwverenigingen ontbeerden vaak het kapitaal om van wezenlijke betekenis te zijn in de steden. Hij noemde de manier waarop de Amsterdamse burgemeester in die geldbehoefte had voorzien. Maar een dergelijke kapitaalinjectie van het rijk achtte Van der Heim niet aan de orde. Wel kon de regering door belastingvoordeel ‘de stichting op groote schaal van doelmatige arbeiderswoningen’ aanmoedigen. Al sinds het begin van de negentiende eeuw was bevordering van woningbouw door vrijstelling van grondbelasting mogelijk. Van der Heim wilde die mogelijkheid nu uitbreiden door belastingvrijstelling voor de woningbouw zelf, mits die bestemd was voor minstens vijftientig arbeidersgezinnen. Die vrijstelling zou voor iedere bouwonderneming gelden, niet alleen voor woningbouwverenigingen, want dat zou volgens de minister een ‘niet te verdedigen privilege’ geven.<sup>56</sup>

Vanuit de samenleving klonken steunbetuigingen. Met een verzoekschrift drong de Vereniging ter Bevordering van Fabriek- en Handwerksnijverheid in Nederland bij de Kamer aan op goedkeuring van het wetsontwerp.<sup>57</sup> Op aandringen van ANWV-voorzitter Heldt sprak ook het Comité ter Bespreking der Sociale Quaestie haar steun uit, al twijfelden sommige leden of het belastingvoordeel niet slechts ten goede zou komen aan de huisjesmelkers.<sup>58</sup> Tijdens de kerstdagen van 1875 sprak ook Heldts ANWV zich uit. Haar ledenvergadering ‘eischte de medewerking van den Staat’ tot de bouw van goede woningen en vroeg haar bestuur daarvoor te pleiten met ‘petitionnement, adressen of verzoekschriften.’<sup>59</sup>

De Tweede Kamer reageerde echter verdeeld. Zoals procedureel gebruikelijk was benoemde zij een commissie die een ‘voorlopig verslag’ moest opmaken over het wetsvoorstel. Een deel van de commissie was gematigd positief. Maar velen deelden de zorg van het Comité ter Bespreking der Sociale Quaestie dat het voordeel slechts exploitanten zou verrijken. Veel commissieleden vonden hoe dan ook dat Van der Heim met zijn voorstel ‘den kring der bevoegdheid van het openbaar gezag’ overschreed en dat de overheid hooguit repressief moest optreden tegen ongezonde woningen. Al kwam het belastingvoordeel aan de arbeidersklasse ten goede, dan nog zou dit in hun

ogen haaks staan op de in de grondwet verankerde gelijkheid van alle burgers voor de wet.<sup>60</sup>

In maart 1876 vond de stemming plaats. Met 34 stemmen tegen en 21 stemmen voor verwierp het parlement het voorstel. Van der Heim reageerde teleurgesteld op de verdeeldheid in de Kamer. Openhartig gaf hij toe dat zijn idee was ontstaan in de 'wittebroodsweken' van zijn ministerschap, maar met deze afwijzing waren zijn 'illusiën' over de samenwerking tussen regering en Kamer op sociaal gebied op slag 'verdwenen'.<sup>61</sup>

Deze loop van de geschiedenis was niet uitzonderlijk. Voorstellen tot nieuw sociaal beleid konden rekenen op veel tegenstand. Het 'kinderwetje' van Van Houten was in de jaren zeventig weliswaar iets uitgebreid, maar was lang het enige voorbeeld van interventie in de arbeidersomstandigheden. In Duitsland ontstond pas in de jaren tachtig de eerste sociale wetgeving, en de meeste Europese landen volgden pas tien of twintig jaar later.<sup>62</sup>

Toch hadden de meeste van die landen al sinds het midden van de negentiende eeuw wetten ter ondersteuning van sociale woningbouw, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk. In die zin viel de Nederlandse situatie wel op. De arbeidersbeweging hier was verdeeld. Ze viel uiteen in radicale en meer gematigde flanken. Vooral de confessionele organisaties en partijen, die een steeds groter deel van de arbeiders achter zich wisten te scharen, kenden ook sterk conservatieve flanken, waar de 'oude orde van standen' gold.<sup>63</sup> De politieke strijd ging in Nederland niet zozeer om de reikwijdte van het sociaal beleid. Politici waren veeleer geoccupeerd met zaken als de schoolstrijd, hun ideologische gevecht om de 'ordening van de samenleving'.<sup>64</sup>

## LOGICA VAN DE VOLKSHUISVESTING, TOT SLOT

De eerste woningbouwverenigingen waren initiatieven van de gegoede burgerij. Na 1865 organiseerden naast deze 'belangstellenden' ook de 'belanghebbende' arbeiders zich. Hun betrokkenheid kwam voort uit een mengeling van eigenbelang (een woning) en groepssolidariteit.<sup>65</sup>

Bij het ontstaan van arbeidersverenigingen speelde de jonge socialistische beweging een aanzwengende rol. Maar al snel groeide de invloed van de gematigde vakbeweging en sociaalliberale denkers. De arbeiders lieten zich inpassen in een sociaalliberaal kader, dat het kapitalistische systeem niet ter discussie stelde, maar daarbinnen wel de mogelijkheden wilde creëren voor emancipatie.

De opkomst van de arbeidersverenigingen veranderde de identiteit van de sector niet drastisch. De sociale bouwverenigingen aansluiting op zowel de gemeenschapszin van burgers als het marktmechanisme. Dit associatieve discours van burgerplicht en beschaving, alsmede de oriëntatie op de markt bleef dominant. Daarmee sloten de arbeidersverenigingen aan op het denken van de elite. Ook zij waren immers afhankelijk van haar financiële steun.

Nieuw was vooral de introductie van coöperatieve spaarmodellen, eerder al in Duitsland, Frankrijk en België toegepast. Daarmee kwam de bewoner nadrukkelijker in beeld. Hij kreeg de kans zijn huis in eigendom te verkrijgen en zo zelf verantwoordelijk te worden voor de voorziening in zijn huisvestingsbehoefte. Het aantal coöperaties was nog gering, maar waar zij bestonden vormde deze oriëntatie op het informele circuit een aanvulling op de geldende associatieve en commerciële logica's.

De staat ontbrak nog nagenoeg als partij in het sociale woningbouwwerk. Er was één uitzondering op die regel. De Amsterdamsche Vereeniging tot het Bouwen van Arbeiderswoningen behelsde een nieuwe samenwerkingsvorm tussen burgerij en gemeentelijke overheid. Lang bleef het bij dit ene experiment, maar het vormde een belangrijk antecedent in het zoeken naar een manier om statelijke, associatieve en commerciële patronen met elkaar te verenigen.

### 3.

## WONINGWET

(1885-1900)

**Historicus Jan Romein betitelde de periode rond 1900 als het ‘breukvlak van twee eeuwen’.** Het was een scharniermoment tussen twee verschillende tijdperken. Het negentiende-eeuwse liberalisme maakte plaats voor een land van vele stromingen, het *laissez faire*-denken voor een ‘wederzijdse doordringing’ van staat en maatschappij.<sup>1</sup>

Ook in de geschiedenis van de sociale woningbouw markeerde het einde van de negentiende eeuw een keerpunt. Verschillende betrokkenen werkten aan een woningwet, die er in 1901 kwam. Deze wet behelsde een integrale staatsinterventie op het gebied van de huisvesting en ruimtelijke ordening en was ‘zonder enige reserve een mijlpaal in de sociale geschiedenis’.<sup>2</sup> Niet voor niets wordt de ‘vader van de Woningwet’, H. Goeman Borgesius, door zijn biograaf ook getypeerd als de ‘vader van de verzorgingsstaat’.<sup>3</sup>

Het volkshuisvestingsbestel dat ontstond is achteraf wel getypeerd als ‘een typische exponent van het confessionele corporatistische regime’.<sup>4</sup> En een typische exponent van het corporatieve regime was de Woningwet zeker. Maar haar geschiedenis laat juist zien hoe dit corporatieve model niet alleen door confessionelen gekoesterd werd. Het ontstond als pragmatisch compromis, aangedragen vanuit de samenleving en omarmd door een brede politieke coalitie.

## CORPORATISME

Aan het einde van de negentiende eeuw groeide de aandacht voor de sociale kwestie. William Booth, oprichter van het Leger des Heils, schreef in 1890 een boek over het *darkest England*, waarin hij de Engelse krottenwijken vergeleek met het onontwikkelde Afrikaanse continent. Ook elders was de sociale ellende in de steden zo groot geworden, dat niemand er meer omheen kon.<sup>5</sup>

Steeds meer Europese hervormingsbewegingen bekritiseerden het *laissez faire*-beleid: de *Fabian Society* in Engeland, de kathedersocialisten in Duitsland en de sociaalliberalen in Nederland. Zij pleitten voor verplichte verzekeringen tegen de arbeidsrisico's zoals ongevallen, ziekte of werkloosheid. Na Duitsland, waar kanselier Bismarck in de jaren tachtig van de negentiende eeuw sociale wetten introduceerde om de socialisten de wind uit de zeilen te nemen, voerden steeds meer regeringen sociale verzekeringen in.<sup>6</sup> Hun reikwijdte moet overigens niet overschat worden. Aan het begin van de twintigste eeuw dekten de sociale verzekeringen gemiddeld maar tien procent van de Europese beroepsbevolking.<sup>7</sup>

Politici bezonnen zich op de vraag hoe deze staatsinterventie te rijmen was met de gedachte van zelfredzaamheid, burgerlijke gemeenschapszin en de zelfcorrigerende werking van de markt. In deze tijd ontstonden ook de eerste ideeën voor een corporatief ordeningsmodel: een overheidsbeleid dat het werk van het particulier initiatief niet overneemt, maar voorwaarden schept om het zelfoplossend vermogen van de samenleving te bevorderen en het particulier initiatief aanvult waar dit tekortschiet.

Dit corporatieve model wordt geregeld een confessioneel of zelfs katholiek ordeningsprincipe genoemd.<sup>8</sup> Daar zit een kern van waarheid in: katholieken droegen sterk bij aan de ontwikkeling van dit corporatisme. Al in de jaren zeventig van de negentiende eeuw leerden sociaalkatholieke denkers dat staatsinterventie soms gelegitimeerd was vanwege grote maatschappelijke noden, maar dat dit overheidsingrijpen altijd de autonomie van sociale groepen moest beogen.<sup>9</sup>

Toch duurde het lang voor deze corporatieve gedachte gemeengoed werd binnen katholieke kring. Onterecht wordt wel gesuggereerd dat deze in 1891 werd geïntroduceerd in de encyciek *Rerum Novarum* van paus Leo XIII. Deze pragmatische opvolger van Pius IX liet zich sterk inspireren door dit sociaal catholicisme. In zijn schrijven benadrukte hij de blijvende rol van de kerk en individuele christenen in de armenzorg, maar in aanvulling daarop



zag de paus een belangrijke rol weggelegd voor arbeidersorganisaties (op katholieke grondslag) en de overheid om zich 'om de bescherming van de rechten der zwakken en onvermogens te bekommeren'. Maar de paus liet zich niet uit over de vorm van staatsinterventie. Dit gebeurde pas veertig jaar later met de introductie van het katholieke begrip 'subsidiariteit'.<sup>10</sup>

Het corporatieve idee is evenwel niet toe te schrijven aan één godsdienstige of politieke stroming. Het was een pragmatische tussenweg tussen de *laissez-faire*-gedachte en het staatscommunisme, een manier om staatsinterventie te combineren met zelfhulp en de vrije markt. Die tussenweg ontstond op verschillende plekken zelfstandig, als compromis tussen verschillende stromingen. Zij kleurde de sociale wetgeving in veel Europese staten, die het particulier initiatief niet verdrong, maar reguleerde en ondersteunde.<sup>11</sup>

Een reeks nieuwe woningwetten aan het einde van de negentiende eeuw geeft daarvan een goed voorbeeld. Verschillende Europese regeringen stelden vast dat het particulier initiatief niet bij machte was de woningnood te lenigen. In respectievelijk 1884 en 1886 stelden de Engelse en de Belgische regeringen onderzoekscommissies in om de huisvestingssituatie te onderzoeken. De Duitse kathedersocialisten kwamen in dezelfde tijd met een eigen studie naar de woningkwestie.<sup>12</sup> Uit deze onderzoeken bleek dat gemeentelijke overheden in deze landen wettelijke mogelijkheden hadden om slechte huizen onbewoonbaar te verklaren en te onteigenen, maar dat zij weinig gebruik maakten van die mogelijkheid. Er was immers geen zicht op herhuisvesting van de ontheemde bewoners.

In verschillende landen kwamen nieuwe woningwetten tot stand. De Belgische overheid vaardigde in 1889 een wet 'relative aux habitations ouvrières' uit. Daarin werd woningbouwverenigingen vrijstelling van verschillende belastingen in het vooruitzicht gesteld, en werd de nationale spaarbank gemachtigd deze maatschappijen voorschotten te verlenen. Ook kredietverenigingen, die particulieren leningen zouden geven om een eigen huis te bouwen of te kopen, kwamen voor deze steun in aanmerking.<sup>13</sup> In Frankrijk werd in 1894 de *Loi Siegfried* aangenomen, die beoogde woningbouw te stimuleren door belastingvrijstelling voor arbeiderswoningbouw door particulieren en *sociétés d'habitation à bon marché*.<sup>14</sup>

Het beleid in Engeland vormde de uitzondering op de regel. De *Housing of the Working Classes Act* van 1890 verplichtte plaatselijke overheden om zelf in de herhuisvesting van ontheemden door onteigening of onbewoonbaar-

verklaring te voorzien.<sup>15</sup> Elders volgden de woningwetten een corporatief patroon. Regeringen stuurden het sociaaleconomisch leven door het particulier initiatief te ondersteunen.

### DERDE WEG

Ook in Nederland werd de sociale problematiek in de steden onhoudbaar. In juni 1886 kwamen de oplopende spanningen tot een uitbarsting in de Amsterdamse Jordaan. Bewoners van deze arbeiderswijk organiseerden een traditioneel volksspel van 'palingtrekken': vanaf bootjes moesten de deelnemers proberen een levende paling van een touw te trekken. Op dit barbaarse vermaak stond een verbod en aanwezige politieagenten grepen in. Ze kregen echter te maken met zware tegenstand en moesten versterking halen. Grootschalige rellen braken uit. Twee dagen lang bevocht een grote groep Jordanezen een politiemacht die ondersteund werd door het leger. Het 'palingoproer' kostte aan vijfentwintig mensen het leven. De elite raakte doordrongen van de maatschappelijke spanning die werd gevoed door de industrialisatie.

De sociaalliberaal Goeman Borgesius deed het voorstel een parlementaire enquête te houden naar de sociale kwestie. De Kamerleden achtten inzet van dit zware middel gerechtvaardigd en begin 1887 vonden de openbare hoorzittingen plaats. De uitkomsten waren geruchtmakend. Dat gold bijvoorbeeld voor de verhoren rond de Maastrichtse fabriek van Regout, sinds 1878 onder beheer van de zoons van de oprichter. Geneeskundige inspecties wezen op een hoge zuigelingensterfte in de stad en schreven die toe aan de afwezigheid van de moeders, die lange dagen zware fabrieksarbeid verrichtten. De directeur, Petrus Regout junior, bevestigde deze arbeidsomstandigheden zonder scrupules. Sommige arbeiders kregen gedurende het hele jaar geen enkele rustdag, kinderen van twaalf en vrouwen werkten nachten achtereen en oudere arbeiders werden genadeloos afgedankt. Maar de hoge babysterfte stond hier volgens de directeur los van. Die weet hij aan de losbandigheid en drankzucht van zijn werklieden. Dergelijke verhalen sloegen in als een bom en maakten de parlementaire enquête tot een 'breekpunt' in het denken over de sociale kwestie en sociale politiek.<sup>16</sup>

In de verschillende politieke kampen ontstond draagvlak voor een nieuw sociaal beleid. In de eerste plaats betrof dat de liberale fractie, waar een gene-

ratiewisseling plaatsvond.<sup>17</sup> In de Liberale Unie, die in 1885 werd opgericht, kregen de sociaalliberalen een prominente rol. De belangrijkste figuur werd Goeman Borgesius, die sinds 1877 lid was van de Tweede Kamer. Ook werklie-denvoorman B.H. Heldt werd in 1885 gekozen in het parlement en sloot zich aan bij de liberale fractie. Ter linkerzijde van de sociaalliberalen ontstond aan het einde van de jaren tachtig een nieuwe groep. Onder aanvoering van het Amsterdamse gemeenteraadslid M.W.F. Treub streefden de zogenaamde 'radicaalliberalen' naar soortgelijke hervormingen, zij het in een sneller tempo.<sup>18</sup>

Het lijfblad van de sociaalliberalen werd het in 1887 opgerichte *Sociaal Weekblad*, dat onder leiding stond van Kerdijk en waaraan Goeman Borge-sius ook een belangrijke bijdrage leverde. In het eerste nummer vatten de oprichters het sociaalliberale program samen: 'Onze overtuiging reikt niet verder, dan dat het huidige geslacht heeft terug te komen van de dwaling, waarin het is opgevoed en opgegroeid, als zou voor den staat de handhaving van het recht zijn éénige ware roeping, en de vergelijking met den nachtwacht het beeld van het ideaal zijner werkzaamheid zijn.'<sup>19</sup>

Het belang van dit gedachtegoed bleek uit een publicatie van de invloed-rijke econoom P.W.A. Cort van der Linden in 1886: *Richting en beleid der liberale partij*. Hij stelde daarin dat niet alleen individuen zelf verantwoorde-lijk waren voor hun welzijn en ontplooiing, maar ook afhankelijk waren van de gegeven sociaaleconomische situatie. De socialistische kritiek op het libe-ralisme achtte hij daarom 'dikwijls even juist als scherp'. Voor veel liberalen was het *laissez faire*-beginsel 'ontaard in dogmatische vasthoudendheid', aldus Cort van der Linden. Met de sociaalliberalen riep hij op tot pragmatisme, een 'tijdelijk vergeten van beginselen', om plaats te maken voor een 'rechtsbewust-zijn' en 'billijkheidsgevoel'.<sup>20</sup>

Een eerste sociaalliberaal succes was een herziening van de belastingwet-geving in 1893. Tot dat moment hief de overheid voornamelijk belastingen in de vorm van accijnzen op levensmiddelen, die vooral voor de armen een last waren. De liberale econoom N.G. Pierson bracht daar als minister van Fi-nanciën verandering in. Hij voerde een inkomens- en vermogensbelasting in en willigde daarmee in eigen woorden een 'eis der rechtvaardigheid' in. Niet alleen had de belastingherziening een nivellerende werking, ook vergrootte ze de inkomsten van de staat. Overigens werd de woning voor eigenaars even-eens belast als potentiële bron van inkomsten, maar de eigenaars mochten een eventuele lening wel van hun inkomsten aftrekken. Deze hypotheekrenteaf-

trek was geenszins bedoeld om het huizenbezit te stimuleren en kreeg pas later deze functie.<sup>21</sup>

Naast de positie van de liberalen verschoof ook die van de confessionelen. Voor hen was een wijziging van de grondwet van 1887 van groot belang. Deze grondwetswijziging vormde een precedent voor de latere pacificatie: de regering schiep ruimte zowel voor een geleidelijke kiesrechtuitbreiding als voor subsidiëring van bijzonder onderwijs. Met dit compromis werden twee hete hangijzers uit het vuur gehaald. Er ontstond ruimte voor een verbreding van de politieke agenda van de confessionelen en een positievere houding ten aanzien van de overheid. Bovendien bestendigde de grondwetswijziging de politieke macht van de confessionelen. Nadat het aantal kiesgerechtigden was uitgebreid, behaalden de confessionelen in 1888 een absolute overwinning. Het eerste 'coalitiekabinet' trad aan, een samenwerking tussen antirevolutionairen en katholieken onder leiding van de protestantse baron Æ. Mackay.<sup>22</sup>

Het kabinet-Mackay zette, voor het eerst sinds het kindernetje van Van Houten, een nieuwe stap op het gebied van de sociale wetgeving. De initiatiefnemer was de katholieke minister van Justitie, G.L.M.H. Ruijs van Beerenbrouck (later veranderde hij zijn naam in het chiquere Ruijs de Beerenbrouck), die lid was geweest van de parlementaire enquêtecommissie naar de toestanden in fabrieken. Zijn 'Arbeidswet' van 1889 verbood nachtarbeid en zondagsarbeid door vrouwen en jongeren onder de zestien en riep een arbeidsinspectie in het leven.<sup>23</sup>

De positie van de confessionelen verschoof ook onder invloed van de werklieden in de eigen achterban. Rond 1890 was het protestantse Patrimonium, met tienduizend leden, een factor van betekenis geworden. Zijn leiders hekelden de conservatieve koers van de antirevolutionaire politici, 'plutocraten en bezitters van adellijke titels' en dreigden een 'aparte Christelijk-staatkundige arbeiderspartij' op te richten als zij niet meer aandacht aan de sociale kwestie zouden schenken. Kuyper, nog steeds de onbetwiste leider van de ARP, probeerde hen tegemoet te komen en organiseerde in 1891 een Christelijk Sociaal Congres. In zijn openingsrede benadrukte Kuyper geen voorstander te zijn van staatsarmenzorg, maar gaf hij wel aan dat de overheid de plicht had in te grijpen waar de maatschappij tekortschoot.<sup>24</sup>

De katholieke arbeiders kenden lang geen eigen verenigingen en het sociaalkatholieke denken was weinig ontwikkeld in Nederland. De internationa-

le sociaalkatholieke unie van 1885 kende zelfs geen Nederlandse vertegenwoordiging.<sup>25</sup> Dat veranderde rond 1890. Op initiatief van priester Alfons Ariëns werd in Enschede een eerste belangenorganisatie voor werklieden opgericht. Een belangrijke katalysator voor de organisatie van de katholieke arbeiders was de publicatie van *Rerum Novarum* in 1891. Kort na het verschijnen van de encyciek hield de katholieke voorman Schaepman een rede waarin hij opriep tot het stichten van arbeidersverenigingen 'naar de eischen van onzen tijd'.<sup>26</sup>

Ten slotte deden zich belangrijke ontwikkelingen voor binnen de jonge socialistische beweging. In 1888 werd Domela Nieuwenhuis geïnstalleerd als het eerste socialistische Tweede Kamerlid. Hij opereerde echter geïsoleerd en zijn parlementaire werk liep op een teleurstelling uit. In 1893 ontstond binnen zijn Sociaaldemocratische Bond verschil van mening over eventuele deelname aan nieuwe verkiezingen. De meerderheid van zijn leden was zo teleurgesteld, dat zij daar het nut niet van inzag. Maar een minderheid dacht daar anders over. Zij splitste zich af van de socialistische bond en stichtte in 1894 de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij in Nederland (SDAP), al snel aangevoerd door de jonge Friese advocaat Pieter Jelles Troelstra. De SDAP was al snel veel invloedrijker dan haar moederpartij en wilde in het parlement opkomen voor een nieuwe sociale politiek – al was het maar om propaganda te maken voor de socialistische zaak.<sup>27</sup>

Zo groeiden in het laatste decennium van de negentiende eeuw verschillende grote politieke stromingen naar elkaar toe. Sociaalliberalen en sociaal-confessionelen vonden elkaar in een gezamenlijk zoeken naar een derde weg tussen een individualistisch liberalisme en een collectivistisch communisme. Bij de sociaaldemocraten ontstond ruimte voor een meer pragmatische benadering van de sociale kwestie.

## **GEMEENSCHAPPELIJK EIGENDOM**

In de totstandkoming van een nieuwe sociale politiek vervulden de sociaalliberalen een voortrekkersrol. Dat gold zeker voor het sociale woningbouwbeleid. In vele woningbouwverenigingen waren sociaalliberalen actief. Zij vormden een hecht netwerk, waarin maatschappelijke relaties, vriendschappen en huwelijken op een duizelingwekkende manier door elkaar liepen – de lezer is gewaarschuwd. Vanuit dit netwerk hadden de sociaalliberalen ook een landelijke invloed.

In de loop van de jaren tachtig constateerden bij de arbeidershuisvesting betrokken sociaalliberalen dat ondanks alle particuliere pogingen de woningnood te bestrijden nog steeds duizenden mensen waren gehuisvest in woningen 'die deze naam niet behooren te dragen'.<sup>28</sup> Mede op initiatief van bestuurders Goeman Borgesius en Kerdijk brachten organisaties als de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen en de Volksbond tegen Drankmisbruik de situatie in kaart. De resultaten waren huiveringwekkend. Zo wees onderzoek uit dat een kwart tot de helft van de stedelijke bevolking aan het eind van de negentiende eeuw op één kamer woonde, soms op een oppervlakte van een paar vierkante meter. Ook kelders, soms niet veel meer dan anderhalve meter hoog, werden steeds vaker als woning gebruikt.<sup>29</sup> De sociaalliberalen bezonnen zich op een betere aanpak van deze problematiek.

In de eerste plaats heroverwogen zij het coöperatieve model, dat zij in de jaren zeventig hadden omarmd. Die bezinning vond plaats terwijl de coöperatieve beweging koortsachtig groeide. Tussen 1870 en 1885 waren nog geen twintig coöperaties opgericht, in de vijftien jaar daarna volgden er zeker vijfenzeventig. In veel gevallen betroffen het kleinschalige projecten van een beperkte groep relatief welgestelde arbeiders die in hun eigen huisvesting wilden voorzien. Dat gold bijvoorbeeld voor Haarlem, waar de coöperaties welig tierden, maar ook sterk versnipperd waren. De verenigingen Concordia, Houtlust en Wilhelmina, bijvoorbeeld, bouwden in 1894 elk eenmalig nog geen tien woningen. Er bestonden ook grotere verenigingen, zoals Eigen Dak en Door Eendracht Saâmgebracht, die beide tweehonderd huizen realiseerden.<sup>30</sup> Maar ook in die gevallen bouwden zij mooie woningen, vaak op goedkope grond vlak buiten de stad voor redelijk welvarende werklieden. De meest kwetsbare groep van arme arbeiders in de krottenwijken in het centrum bleef buiten beeld.

In de grootste coöperatie, de Bouwmaatschappij tot Verkrijging van Eigen Woningen, ontstond in de jaren tachtig een discussie over de gevolgde werkwijze. Door schade en schande wijs geworden constateerde het bestuur dat 'de belangen der leden lang niet dezelfde' waren. Het gebeurde regelmatig dat leden die door loting een woning kregen er niet gingen wonen, maar deze verhuurden en er zich als 'huisjesmelker' mee verrijkten. De bestuurders overwoogen of het niet beter was de woningen zelf in eigendom te houden en de leden slechts rente uit te keren over hun aandelen. Maar ze durfden hun achterban niet te confronteren met de ingrijpende statutenwijziging die hiervoor nodig

was en besloten slechts de grond in ‘gemeenschappelijke eigendom’ te houden. Bestuurssecretaris Van Buuren, de belangrijkste kracht van de bouwmaatschappij, betreurde dit. In 1892 schreef hij samen met sociaalliberaal Heldt een jubileumboek bij het 25-jarig bestaan van de maatschappij. Zij stelden dat het beter was geweest als de woningen niet het eigendom van de vereniging waren gebleven. Dan hadden niet alleen enkele gelukkigen maar ‘alle leden en – wat billijk zou zijn – de huurders voor een *ruimer* deel kunnen profiteren’ van het verenigingswerk, zo stelden zij.<sup>31</sup>

Er waren op dat moment nauwelijks voorbeelden bekend van coöperatief sparen voor ‘gemeenschappelijk eigendom’. Voor zover bekend was dit systeem alleen in Berlijn toegepast. De eerste die er in Nederland mee experimenteerde was de Delftse ondernemer J.C. van Marken.

Deze sociaalliberaal van het eerste uur geloofde in de samenwerking tussen werkgevers en werknemers. Zijn devies luidde: ‘de fabriek voor allen, allen voor de fabriek’. Hij was de eerste in Nederland die een ondernemingsraad instelde en hij experimenteerde al vroeg met sociale voorzieningen voor zijn medewerkers: een ziekenfonds, pensioenvoorziening en ongevallenverzekering.<sup>32</sup>

Rond 1880 ontwikkelde Van Marken het plan om woningen te bouwen voor zijn medewerkers. Langs de spoorlijn tussen Rotterdam en Den Haag kocht hij een stuk grond aan. Hij gaf de gerenommeerde tuinarchitect L.P. Zocher de opdracht een ontwerp te maken voor een park, dat hij naar zijn vrouw Agneta vernoemde en tot op heden te bewonderen is. In 1884 bouwde hij een wijk van 78 arbeiderswoningen en pal daartegenover voor zichzelf een villa – die hij moraliserend ‘Rust Roest’ doopte.<sup>33</sup>

Voor de exploitatie van de woningen volgde Van Marken het model van ‘gemeenschappelijk eigendom’. Het betrof een tussenvorm tussen woningverhuur en eigenwoningbezit, zoals veel later wel werd toegepast in het zogenaamde Maatschappelijk Gebonden Eigendom. In Van Markens model spaarden bewoners door wekelijkse stortingen een aandeel bijeen. Zij konden geen eigenaar worden van hun woning, maar wel van een deel van het kapitaal van de gemeenschappelijke onderneming. Van Marken hoopte zo te profiteren van het beste van beide werelden: arbeiders zouden bezitters worden, de vennootschap bleef verantwoordelijk voor de exploitatie. Individuele en collectieve belangen moesten zo hand in hand gaan en de onderlinge solidariteit en het verenigingsleven zouden zo worden gestimuleerd.<sup>34</sup>



Van Markens N.V. Gemeenschappelijk Eigendom werd geen groot succes. De arbeiders vonden de ligging van de woningen, ver van de stad en in het zicht van de baas, niet echt aantrekkelijk. Bovendien hadden zij weinig zin om boven op de huur spaarsommen te storten. Velen deden de gespaarde aandelen bij het eerste aanbod van de hand.<sup>35</sup>

Toch verwierf de N.V. Gemeenschappelijk Eigendom nationale bekendheid. Het project was mede aanleiding voor een nieuw boek van de jurist D.O. Engelen, die in 1870 was gepromoveerd op een studie naar arbeiderswoningbouw. In 1888 publiceerde hij een boek *Over individueelen en gemeenschappelijke eigendom van arbeiderswoningen*. Engelen was inmiddels rechter, politiek actief in Zutphen en onder de invloed gekomen van het sociaalliberalisme.<sup>36</sup>

In zijn boek besprak Engelen het organisatiemodel van Van Marken tegenover dat van de coöperatieve bouwverenigingen. Over het coöperatieve systeem was hij bijzonder kritisch. Arbeiders stimuleren om te sparen was volgens de auteur weliswaar een nastrevenswaardig ideaal, maar het ideaal van individuele eigendomsverkrijging achtte hij 'een kasteel in de lucht'. De aflossingstermijn van minimaal twintig jaar was voor arbeiders volgens hem een veel te lange periode. Diegenen die de inspanning wel konden leveren hadden dit 'opleidingsmiddel' volgens Engelen niet nodig. De spaarverplichting maakte de woning ook nog tot 'een blok aan het been'.<sup>37</sup>

Bovendien stelde Engelen dat het streven naar eigendomsverkrijging haaks stond op het streven naar de verbetering van de huisvestingssituatie. Wanneer de leden hun woning in eigendom hadden verkregen verdween niet alleen het verenigingsleven, ook was, in de situatie van grote woningnood, de verleiding erg groot om deze commercieel te exploiteren. Hij wees op de ontwikkeling van het beroemde woningbouwproject in het Franse Mulhouse. Een deel van de in eigendom overgedragen woningen werd daar door de bewoners weer doorverkocht. Zij kwamen vaak in de handen van huisjesmelkers, die er verschillende gezinnen in plaatsten en zelfs in de tuinen gingen bouwen.

Veel positiever sprak Engelen over het model van gemeenschappelijk eigendom, zoals Van Marken dit toepaste. Het bijeen sparen van aandelen was overzichtelijker, bond de arbeider niet aan zijn woonplaats en hield een vereniging bij elkaar, die blijvend verantwoordelijk was voor de woningen.<sup>38</sup>

Niet alleen streefden de sociaalliberalen ernaar dat alle verenigingsleden konden profiteren van het groeiende kapitaal, zij wilden dit ook aanwenden

om te kunnen blijven investeren in sociale woningbouwprojecten. De eerste woningbouwverenigingen in het midden van de negentiende eeuw koesterden dit ideaal – later de *revolving fund*-gedachte genoemd –, al werd dat niet geëxpliciteerd. Dat laatste veranderde nu.

In 1893 stichtte D. Josephus Jitta, vrijzinnig-liberaal gemeenteraadslid te Amsterdam en hoogleraar rechten aan de stedelijke universiteit aldaar, een woningbouwvereniging met de naam Aangroeiend Fonds tot Verbetering der Volkshuisvesting. Dit fonds moest met particuliere giften krotwoningen opkopen en vervangen, zo legde de hoogleraar in een brochure uit. Pas na deze onrendabele startinvestering zouden de woningen ook geld gaan opleveren en zou de vereniging gaan functioneren als een ‘aangroeiend fonds’. Josephus Jitta meende dat met arbeiderswoningbouw niet primair commerciële of individuele belangen gemoeid waren, maar een maatschappelijk belang. Die gedachte kwam tot uiting in het begrip ‘volkshuisvesting’, dat hij als een van de eersten gebruikte naar analogie van de toen al langer gebruikte term volksgezondheid.<sup>39</sup>

## WONINGMAATSCHAPPELIJK WERK

In de tweede plaats – naast de introductie van nieuwe spaarmodellen – probeerden de sociaalliberalen de sociale woningbouw op een hoger plan te brengen door professionalisering van het beheer. In dit professionaliseringsstreven liepen enkele dames van stand voorop.

De eerste onder hen was Helene Mercier. Zij groeide op in een welgesteld gezin, als dochter van een succesvol commissionair. Tijdens haar studie voor onderwijzeres raakte ze onder de indruk van de jonge feministische beweging, die streefde naar vrouwenemancipatie door betere opleiding en een volwaardige plaats in het publieke domein. Een bekende vertegenwoordiger van deze ‘eerste feministische golf’ was Aletta Jacobs, de eerste vrouwelijke arts in Nederland. Jacobs had goed contact met sociaalliberalen en schreef in het *Sociaal Weekblad* van Kerdijk. Mercier raakte met beiden bevriend. Na een rondtocht door de Amsterdamse volksbuurten onder leiding van Jacobs schreef Mercier een serie artikelen over arbeidershuisvesting in het ‘volks-tijdschrift’ *Eigen Haard*, in 1887 gebundeld tot een stevig boekwerk *Over arbeiderswoningen*.<sup>40</sup>

In dit boek besteedde Mercier uitgebreid aandacht aan het werk van Octa-

via Hill. Deze Engelse dame verwierf internationale faam door de introductie van het idee van woningmaatschappelijk werk. Hill was de kleindochter van T. Southwood Smith, oprichter van 's werelds eerste woningbouwvereniging in Londen, en was al zeer jong betrokken bij de maatschappelijke activiteiten van de familie. In 1865, op 27-jarige leeftijd, nam ze met anderen het initiatief tot een nieuw sociaal woningbouwproject. Hill kreeg de verantwoordelijkheid voor het beheer en gaf daaraan een geheel eigen vorm. Ze bezocht de huurders wekelijks, gebruikte haar vrouwelijkheid om een band op te bouwen met de gezinnen en begeleidde hen op financieel, sociaal en hygiënisch gebied. Ze liet de 'zakelijke verhouding', in de woorden van Mercier, als vanzelf groeien tot een 'vriendschappelijke omgang', waarin 'van weerszijden die zuivere belangstelling voor elkaars persoon en lot' groeide.<sup>41</sup> In 1875 publiceerde Hill over haar werk in het beroemde *Homes of the London Poor*. Ze leidde tientallen dames – heren achtte Hill niet geschikt – op tot 'woningopzichteres'. In verschillende landen hoorden mensen van haar werk en kwamen vrouwen bij haar stage lopen.<sup>42</sup>

Ook Mercier was ervan overtuigd dat vrouwen een waarde hadden in maatschappelijke activiteiten. Ze stichtte in 1892 het wijkgebouw Ons Huis in de Amsterdamse Jordaan, waar de buurtbewoners lessen en cursussen werden aangeboden. Mercier inspireerde twee welgestelde vriendinnen, toen nog twintigers, om bij Hill in de leer te gaan. De eerste was Johanna ter Meulen, dochter van een succesvol zakenman. Via de familienvriend Kerdijk leerde ze Mercier kennen en draaide ze mee in het maatschappelijk werk in de Jordaan. Ze vertrok in september 1893 naar Londen en liep er vier maanden stage bij Hill. Twee jaar later vertrok Louise Went. Deze dochter van een makelaar in effecten volgde aan de Amsterdamse universiteit college bij de sociaalliberaal Treub en was via hem in contact gekomen met Mercier.<sup>43</sup>

Beide dames kwamen geïnspireerd terug en probeerden in de Amsterdamse Jordaan hun inzichten in praktijk te brengen. Johanna ter Meulen kocht in 1894 op een veiling een pand in de Tuinstraat. Met financiële steun van de industrieel W. Spakler knapte ze de woningen op en liet nieuwe woningen bouwen in hetzelfde blok. De zestig woningen werden een paar jaar later ondergebracht in de Woningmaatschappij Oud-Amsterdam. Ter Meulen werd directrice en werkte in de praktijk als woningopzichteres. Tot haar overlijden, bijna vijftig jaar later, zou ze deze functie bekleden.<sup>44</sup>



Portret van Johanna ter Meulen, jaartal onbekend. Bron: Spaarnestad.

Louise Went en Helene Mercier richtten in 1896 de Bouwonderneming Jordaan op. Zij kregen steun van hun vriend Kerdijk en van de uitvoerders van een onderzoek naar de huisvestingssituatie in de Jordaan: Jan Kruseman, een Amsterdamse advocaat en bestuurslid van de oudste en grootste woningbouwvereniging aldaar, en architect J.E. van der Pek, met wie Went later zou trouwen. De bouwonderneming kocht een honderdtal krotwoningen om deze te slopen en er nieuwe voor in de plaats te bouwen. Went kreeg als woningopzichteres de dagelijkse leiding van de onderneming in handen.<sup>45</sup>

Mercier, Ter Meulen en Went werden bekend als pleiters voor de introductie van woningmaatschappelijk werk. Hun streven naar volksverheffing was niet nieuw, wel dat zij daartoe vrouwen het best in staat achtten. Zij meenden dat zaken betreffende de zedelijkheid en zindelijkheid het onbetwiste terrein waren van de vrouw. In het veilige contact tussen vrouwen, de woningopzichteressen en bewoonsters, zouden intieme problemen besproken kunnen worden: niet alleen financiële problemen, maar ook zaken als echtelijke ruzies en ongewenste zwangerschappen. De 'vrouwelijke tact' van de woningopzichteres zou haar helpen 'uit tegenstrijdige verhalen, de waarheid te ontdekken en te doen zegevieren'.<sup>46</sup> De woningopzichteressen moesten welgesteld zijn, zodat hun 'opvoeding' en 'beschaving' aan de arbeidersgezinnen ten goede konden komen.<sup>47</sup>

Nieuw was ook dat zij meenden dat de woningopzichteressen een specifieke scholing moesten hebben ondergaan. In 1899 speelden Mercier en Went een belangrijke rol in de oprichting van een School voor Maatschappelijk Werk. De opleiding duurde aanvankelijk twee jaar en was vooral gericht op het sociale werk in de woningbouw.<sup>48</sup>

Nieuw, ten slotte, was dat Ter Meulen en Went meenden dat de functie van woningopzichteres gesalarieerd zou moeten zijn. Bij hun eigen aanstelling ontstond daarover enige discussie. Zo meenden Spakler en Kerdijk dat zij dezelfde beloning dienden te krijgen als andere huurophalers: een vast percentage van de huuropbrengst.<sup>49</sup> Hiertegen kwamen Ter Meulen en Went in verzet. Het werk van de woningopzichteres was breder dan dat van de huurophaler en vroeg meer tijd. Bovendien moest de hoogte van haar salaris de opzichteres in staat stellen zich te handhaven op een bepaald 'peil van ontwikkeling en beschaving'.<sup>50</sup> Daarvoor was een vast salaris nodig, of ten minste een redelijk bedrag per woning, onafhankelijk van de huuropbrengst. Om hun pleidooi voor een goed salaris kracht bij te zetten richtten Ter Meulen en Went in 1903 een Vereeniging van

Woningopzichteressen op. In dat jaar waren er al twintig opzichteressen in dienst bij verschillende woningbouwverenigingen.<sup>51</sup>

De aanstelling van woningopzichteressen was een prille eerste stap tot professionalisering van het sociale woningbouwwerk. De vrijwillige 'amateurs' werden vervangen door 'deskundigen die van woninghervorming en -beschaving een beroep' maakten.<sup>52</sup>

## EEN ONDERWERP VAN STAATSZORG

In de derde plaats – naast een betere financiële aanpak en professionalisering op lokaal niveau – wilden de sociaalliberalen de arbeiderswoningbouw een impuls geven door overheidssteun. Dit was een gedachte waarop lang een taboe lag. Zo stelde de liberaal Cort van der Linden in 1886 dat wanneer de overheid zou ingrijpen op de woningmarkt, feitelijk aan armenzorg zou worden gedaan en 'voorrechten worden verleend welke niet evenredig zijn aan de individuele verdiensten'.<sup>53</sup>

Rond 1890 veranderde de liberale positie. In verschillende tijdschriften en onderzoeken besteedden de sociaalliberalen aandacht aan de nieuwe Woningwetten buiten Nederland.<sup>54</sup> Zij constateerden dat ook in Nederland gemeenten en particulier initiatief de kosten van onteigening en de noodzakelijke investeringen ter verbetering van de huisvesting niet konden opbrengen. Die twee problemen moesten volgens de sociaalliberalen in onderlinge samenhang bestreden worden. Ze riepen op tot pragmatisme en zeiden het de Duitse kathedersocialisten na: de overheid moest dan optreden in het maatschappelijk leven 'wenn's nöthig ist und nützt'.<sup>55</sup>

De sociaalliberalen pleitten ervoor het buitenlandse voorbeeld te volgen, de wettelijke mogelijkheden tot onteigening te versoepelen en tegelijkertijd het sociale woningbouwwerk van overheidswege financieel te steunen, door belastingvrijstelling of subsidie. Die steun zou gepaard moeten gaan met toezicht. Zo opperde J. Kruseman in een rapport voor de Volksbond tegen Drankmisbruik om een 'gedelegeerde der Regeering' af te vaardigen in de besturen van verenigingen die steun ontvingen.<sup>56</sup>

Een eerste poging tot uitbreiding van de wetgeving werd genomen door het liberale Kamerlid Samuel van Houten. Op eigen initiatief diende hij in juni 1890 een wetsvoorstel in om de onteigeningsbevoegdheden van lokale overheden te verruimen. Verschillende liberale parlementariërs hadden



moeite met zijn wetsvoorstel, omdat deze het particuliere eigendomsrecht zou aantasten. Ook hielden zij Van Houten voor om eerst de regering de kans te geven met nieuwe wetten te komen. Van Houten koos eieren voor zijn geld en trok een jaar na de indiening zijn voorstel weer in.<sup>57</sup> Hij had te weinig geïnvesteerd in het draagvlak en was voorbijgegaan aan de samenhang tussen woningtoezicht en woningbouw.

Een tweede poging volgde vier jaar later. Initiatiefnemer was dit keer H.L. Drucker, hoogleraar rechten in Leiden, gemeenteraadslid aldaar en een van de oprichters van het *Sociaal Weekblad*. In 1891 was hij betrokken bij de oprichting van de Vereeniging ter Bevordering van den Bouw van Werkmanswoningen.<sup>58</sup> In november 1893 opperde Drucker in het *Sociaal Weekblad* om woningbouwverenigingen te steunen met leningen van de Rijkspostspaarbank.<sup>59</sup>

Zijn voorstel kwam in een roerige politieke periode. In de zomer van 1893 kreeg de liberale minister J.P.R. Tak van Poortvliet geen steun van de Kamer voor zijn voorgestelde kiesrechtuitbreiding, zoals mogelijk gemaakt door de grondwetswijziging van 1887. In de daaropvolgende verkiezingen stonden voor- en tegenstanders van de kiesrechtuitbreiding tegenover elkaar. De lijnen liepen dwars door politieke kampen heen en leidden tot scheuringen. Zo ontstonden de 'vrije' liberalen, een conservatieve afsplitsing van de Liberale Unie, waarbij onder anderen Van Houten zich aansloot en vanuit de ARP enkele behoudende groepen, die zich later verenigden in de Christelijk-Historische Unie (CHU), onder leiding van de aristocratische A.F. de Savornin Lohman. De 'takkianen' haalden veel stemmen – een van de nieuwe Kamerleden was Drucker –, maar niet genoeg om hun plannen te kunnen realiseren. Met steun van de katholieken vormden de vrije liberalen een zakenkabinet, dat een minder ingrijpende uitbreiding van het kiesrecht door de Kamer loodste.<sup>60</sup>

Bij de eerste behandeling van de rijksbegroting in december 1894 probeerde Drucker zijn ideeën in praktijk te brengen. Hij stelde dat, in navolging van buitenlandse woningwetten, 'de verbetering van den woningtoestand door de overheid krachtiger behoort te worden ondersteund dan tot dusver is geschied'. Concreet stelde Drucker de regering voor te onderzoeken of de wet op de Rijkspostspaarbank zo gewijzigd kon worden dat leningen aan woningbouwverenigingen, onder 'voorbaaren en waarborgen', mogelijk zouden worden.<sup>61</sup>

Minister van Binnenlandse Zaken Van Houten, die zelf eerder had geprobeerd de onteigeningswetgeving uit te breiden, vond het voorstel van zijn politieke tegenspeler veel te ver gaan. Hij wilde 'de verzorging der minvermo-



gende bevolking met goede woningen' niet 'tot een onderwerp van Staatszorg maken'. Hij beargumenteerde verder dat de wet op de Rijkspostspaarbank was bedoeld voor de bevordering van het sparen. Investeren in sociale woningbouw bleken onrendabel – anders zou toch geen overheidssteun gevraagd worden – en stonden haaks op de doelstelling het sparen te bevorderen door goede rentes uit te keren.<sup>62</sup> De woningkwestie bleek te ingewikkeld voor gelegenheidsoplossingen, maar vroeg om een integrale aanpak.

Toen bleek dat een rijkswoningwet voorlopig niet aan de orde was, zocht Drucker op lokaal niveau naar samenwerking tussen het particulier initiatief en de overheid. Hij was in Leiden zowel gemeenteraadslid als bestuurder van een woningbouwvereniging. Zijn Vereniging ter Bevordering van den Bouw van Werkmanswoningen had door intensieve krotopruiming een financieel tekort van ruim drieduizend gulden opgelopen. Drucker stelde die kwestie aan de orde in de raad. In 1894 besloot die het tekort aan te vullen en een rentegarantie te geven voor een lening van honderdduizend gulden. In ruil daarvoor kreeg de gemeenteraad invloed en mocht zij voortaan vier van de zeven bestuursleden benoemen.<sup>63</sup>

Niet toevallig volgde in 1894 nog een voorbeeld van samenwerking tussen particulieren en de overheid op het gebied van de sociale woningbouw. Het initiatief kwam van een aantal oud-bestuurders van de Vereniging tot het Verschaffen van Geschikte Woningen aan de Arbeidersklasse te Arnhem. Zij wilden arbeiderswoningen gaan bouwen 'in samenwerking met het gemeentebestuur'. De gemeentelijke overheid probeerden zij tot betrokkenheid te verleiden door haar het recht te geven twee van haar bestuurders te benoemen en door te bepalen dat eventuele winsten rechtstreeks in de gemeentekas zouden vloeien. Bij de totstandkoming van het initiatief speelde de directeur van de Arnhemse gemeentewerken J.W.C. Tellegen een belangrijke rol. Tellegen, bekend van zijn latere rol in de Amsterdamse volkshuisvesting, was politiek actief in de Liberale Unie en was via die weg waarschijnlijk op de hoogte geraakt van Druckers initiatief in Leiden.<sup>64</sup>

Na de oprichting van de Amsterdamsche Vereniging tot het Bouwen van Arbeiderswoningen in 1875 hadden gemeentelijke overheden zich twintig jaar lang niet ingelaten met de financiering van de sociale woningbouw. In het jaar 1894 lieten de Leidse en Arnhemse gemeenteraad zich wel verleiden, zelfs toen het verenigingswerk commercieel onrendabel bleek. Er braken andere tijden aan.

## COALITIES EN COMPROMISSEN

De sociaalliberalen voerden vurige pleidooien voor overheidssteun aan het sociale woningbouwwerk, maar waren aanvankelijk roependen in de woestijn. Daarin kwam pas verandering toen de kring van pleitbezorgers voor nieuwe woningwetgeving zich verbreedde en coalities en compromissen gesmeed werden.

In het midden van de jaren negentig kregen confessionele organisaties, zich bewust geworden van de sociale kwestie, meer oog voor de woningnood. Her en der ontstonden ook christelijke woningbouwverenigingen. Al in 1886 richtte de afdeling Kampen van Patrimonium een bouwvereniging op. Deze vereniging, Patrimoniums Bouwlust, bouwde nog in het jaar van de oprichting een blok van 54 woningen, door buitenstaanders al snel 'het land Gosen' genoemd, naar de Bijbelse verblijfplaats van Israëlieten in het vreemde Egypte. Het christelijke bouwproject bleef echter lang een unicum.<sup>65</sup> Na 1895 zetten ook andere Patrimoniumafdelingen bouwprojecten op, bijvoorbeeld in Utrecht en het Friese Bolsward.<sup>66</sup>

Ook de katholieken kregen aandacht voor de woningkwestie. 'Elk huis heeft zijn kruis en dat is te dragen; maar het huis zelf mag geen kruis zijn, want dat is niet te dragen', schreef de geestelijke en vakbondsleider Ariëns in 1896. Mede op zijn initiatief werden woningbouwverenigingen opgericht in steden als Haarlem, Den Bosch, Enschede, Utrecht en Nijmegen. Ook het Patrimoniuminitiatief in Bolsward, dat vanwege een grote plaatselijke katholieke gemeenschap wel het 'Friese Rome' is genoemd, kreeg een antwoord: in 1899 werd aldaar de Vereeniging Bouwcommissie Sint Joseph opgericht.<sup>67</sup> In totaal vormden verenigingen met een expliciet christelijke identiteit overigens nog steeds een kleine minderheid, hooguit vijf procent van het totale aantal.

Veel belangrijker dan de materiële bijdrage van de confessionelen was hun aandacht voor de woningkwestie. Ook zij bezonnen zich op de rol van de staat in de bestrijding van de woningnood. Het protestantse Patrimonium sloot zich nadrukkelijk aan bij het pleidooi voor financiële overheidssteun voor arbeidershuisvesting. Omdat 'een slechte woning het arbeidersgezin lichamelijk en zedelijk schaadt', pleitte het werkliedenverbond er in zijn 'sociaal program' uit 1894 voor dat 'al wat niet met ere voor een mens bewoonbaar is, van overheidswege onbewoonbaar worde verklaard en dat de arbeiderswoningen van een zeker type van alle belasting, die de huurder drukken, worden vrijgesteld.'<sup>68</sup>

Vertegenwoordigers van de sociaalliberale en christelijk-sociale richting zochten samen naar een begaanbare weg tussen *laisser faire* en 'staatscommunisme'. Rond 1895 kreeg die middenweg contouren. In dat jaar installeerde het kabinet-Roëll een commissie die onderzoek moest doen naar de mogelijkheid van uitbreiding van sociale wetgeving. Hoewel de commissie struikelde over de meningsverschillen van verstokte voor- en tegenstanders bracht zij toch een kleine doorbraak. Lid van de commissie was D.W. Stork, machinefabrikant in Hengelo. Met Van Marken was hij een van de weinigen die zijn personeel zelf verzekerde tegen belangrijke risico's als ziekte en ongevallen. Hij vreesde dat staatsdwang particuliere initiatieven zoals de zijne de das zou omdoen. Daarom stelde hij voor dat de overheid door wettelijke richtlijnen sociale verzekeringen zou stimuleren en reguleren, maar ze in handen zou laten van particulieren en bedrijven.<sup>69</sup> Deze corporatieve insteek kon de sociaalliberale, christelijk-sociale en sociaaldemocratische stroming verenigen.

Vertegenwoordigers van deze stromingen vonden elkaar op het Nederlandsch Congres voor Openbare Gezondheidsregeling. Dit samenwerkingsverband werd in 1895 opgericht door een brede groep van politici, ambtenaren, ingenieurs en artsen. Onder de leden waren sociaalliberalen als Goeman Borgesius en Drucker te vinden en de katholieken Schaepman en Ruijs de Beerenbrouck. Namens de SDAP meldde L.M. Hermans zich aan, een ongeschoolde arbeider en enigszins verbitterd woordvoerder van de sociaaldemocratie. Hij gaf een satirisch weekblad uit 'als zweep' jegens ieder 'die hier 't kwaad verricht' en zat wegens majesteitsschennis zes maanden in de gevangenis.<sup>70</sup>

Op bijeenkomsten en in een eigen tijdschrift wilde het Congres ruimte bieden voor discussie over nieuwe wetgeving op het gebied van de volksgezondheid, waartoe de huisvesting gerekend werd. De eerste vergadering vond plaats in Den Haag op 21 september 1896. De toen al ruim tweehonderd leden stelden vast dat een 'rijkswet voor de dringendste eischen der woninghygiëne' nodig was. Zij stelden een commissie in, waarin onder anderen sociaalliberaal Drucker en de directeur van de Arnhemse gemeentewerken Tellegen, met als opdracht 'minimum-eischen' voor een woningwet te benoemen.<sup>71</sup>

De gedroomde rijkswet kwam er eerder dan verwacht. In juni 1897 vonden voor het eerst na de kiesrechtuitbreiding verkiezingen plaats. De linksliberalen en socialisten boekten stevige winst. De sociaalliberalen, onder leiding van

Goeman Borgesius, kregen hun eerste kans om te regeren. Maar de sociaalliberalen moesten, met een derde van de Kamerzetels, naar verbindingen zoeken. De invloedrijke econoom Pierson werd minister-president en als bewindsman verantwoordelijk voor Financiën. Cort van der Linden werd minister van Justitie. Zo hoopte het overwegend sociaalliberale kabinet een brug te slaan naar de conservatieve geestverwanten. Voor de beoogde hervorming was ook de steun nodig van de sociaaldemocraten en radicalen, die toezegden constructief oppositie te zullen voeren (te gedogen, zouden we tegenwoordig misschien zeggen).<sup>72</sup>

Op 21 september 1897 sprak koningin-regentes Emma de jaarlijkse troonrede uit. Ze kondigde aan dat het kabinet-Pierson ontwerpen zou indienen voor wetten betreffende een leerplicht, toezicht op de volksgezondheid, ongevallenverzekering en op het gebied van de huisvesting. De coalitie zou de geschiedenis ingaan als het 'kabinet van sociale rechtvaardigheid'.<sup>73</sup>

Twee dagen na de troonrede kwam het Congres voor Openbare Gezondheidsregeling voor de tweede maal bijeen, in Amsterdam. De leden reageerden verheugd op de aankondiging van de regering dat aan een woningwet gewerkt werd. De commissie van Drucker en Tellegen droeg alvast bouwstenen aan. Zij kwam met verschillende voorstellen voor gemeentelijke verordeningen en voorschriften om de kwaliteit van nieuwbouw te garanderen en in te grijpen wanneer bestaande huizen onbewoonbaar werden. Ook adviseerde de commissie nieuwbouw te stimuleren door 'steun aan particulieren en verenigingen, die goede en gezonde volkswoningen stichten en zich met een matige maximum van rente tevreden stellen'. Die steun kon plaatsvinden door leningen, rentegaranties en het beschikbaar stellen van grond.<sup>74</sup>

Het sociaaldemocratische congreslid Hermans tekende protest aan. Wat had onbewoonbaarverklaring en onteigening voor zin als er niet genoeg nieuwe woningen werden gebouwd of als zij door een hoge huurprijs voor veel arbeiders onbetaalbaar waren, zo vroeg hij de vergadering. Hij diende een motie in met het voorstel gemeenteraden te verplichten 'gezonde en doelmatig ingerichte arbeiderswoningen' te bouwen. Tellegen verweerde zich en stelde dat niet de 'particulieren speculatiegeest' moest worden geweerd, maar alleen 'de nadeelige gevolgen' daarvan.<sup>75</sup>

Blijvende onenigheid dreigde. Het katholieke lid Ch.J.M. Ruijs de Beerenbrouck, advocaat in Maastricht en zoon van de oud-minister van Justitie, greep in. Hij amendeerde Hermans' oproep tot gemeentebouw met de toevoeging 'voor zoover daarin niet door het particulier initiatief wordt voorzien'. Boven-

dien stelde hij dat dit particulier initiatief, waarbij hij de woningbouwverenigingen beoogde, 'krachtig' behoorde te worden gesteund door de overheid. Zijn voorstel werd bij acclamatie aangenomen. De overheid zou ruimte moeten geven aan commerciële woningbouw, sociale woningbouwprojecten moeten ondersteunen en in een uiterste geval zelf gaan bouwen.<sup>76</sup>

Zo werd een brede politieke coalitie gevormd voor een wettelijke regeling van woningtoezicht en ondersteuning van woningbouw via de corporatieve weg. Minister van Binnenlandse Zaken Goeman Borgesius was aanwezig op de congressen. Later stelde hij dat het Congres voor Openbare Gezondheidsregeling grote invloed op zijn denken had gehad en dat het Congres voor een belangrijk deel de eer van de latere Woningwet toekwam.<sup>77</sup>

## WONINGWET

Begin 1899 zette het kabinet-Pierson zich aan de eerste ontwerpen voor een woningwet. De sociaalliberale minister van Binnenlandse Zaken Goeman Borgesius nam daarin de leiding en noemde zichzelf achteraf zonder schroom de 'vader van de Woningwet'.<sup>78</sup> Zijn topambtenaar J.A. Stoop van Strijen – net als Goeman Borgesius lid van het Congres voor Openbare Gezondheidsregeling – had de belangrijkste hand in het voorbereidende werk.<sup>79</sup> Maar ook de namen van Pierson en Cort van der Linden prijken onder het wetsvoorstel. Vooral de invloed van Pierson kan moeilijk onderschat worden.<sup>80</sup> Hij was minister-president en verantwoordelijk voor de financiële kant van de Woningwet. Bovendien had hij dertig jaar bestuurlijke ervaring bij verschillende Amsterdamse verenigingen: hij was jarenlang commissaris van de Bouwkas en de Woningmaatschappij geweest en bestuursvoorzitter van de Amsterdamsche Vereeniging tot het Bouwen van Arbeiderswoningen.

Goeman Borgesius, Pierson en Cort van der Linden dienden op 11 september 1899 hun voorstel voor 'wettelijke bepalingen betreffende de volkshuisvesting' in bij de Tweede Kamer.<sup>81</sup> Tegelijkertijd kwam zij met een voorstel voor een Gezondheidswet, dat een systeem van overheidstoezicht op de volksgezondheid in het leven riep.<sup>82</sup> Zoals gebruikelijk stelde de Kamer een Commissie van Voorbereiding in om het wetsvoorstel te bespreken. Goeman Borgesius' vriend Drucker werd benoemd tot voorzitter. Vanaf februari 1900 correspondeerde zijn commissie met de regering en zij ontving op verschillende punten aanvullende toelichting.<sup>83</sup>



H. Goeman Borgesius, 1897. Bron: Nationaal Archief

Het begrip 'volkshuisvesting' was pas enkele jaren daarvoor voor het eerst in publicaties over arbeiderswoningbouw gebruikt en nooit helder gedefinieerd.<sup>84</sup> Het kabinet-Pierson dacht weliswaar primair aan de huisvesting van 'mindervermogenen', maar anders dan in andere landen verkoos het de term 'volks-



huisvesting' boven 'arbeidershuisvesting' omdat het de 'noodige speelruimte' wilde houden.<sup>85</sup> Deze insteek bepaalde het Nederlandse woningbeleid lange tijd en kwam pas in de jaren tachtig van de twintigste eeuw ter discussie te staan.

De regering noemde het woningbouwbeleid een 'zaak van het rijk'. Maar het rijk droeg 'gemeenten de zorg op' voor dit nationale belang en de eerste paragraaf van het wetsontwerp noemde de huisvesting 'onderwerp van aanhoudende zorg van gemeentebesturen'. De insteek van de wet is later vaak samengevat als 'volkshuisvesting: 's-Rijks zaak, gemeentetaak'.<sup>86</sup>

Het wetsontwerp kende eerst een aantal paragrafen over het woningtoezicht. Het leerde dat gemeenten voorschriften moesten uitgeven voor de uitbreiding van steden en de kwaliteit van nieuwe of bestaande woningbouw. Gemeenten moesten er ook op toezien dat deze voorschriften werden nageleefd. Gebeurde dit niet dan konden zij tot onbewoonbaarverklaring en onteigening overgaan.<sup>87</sup>

Het tweede deel van het wetsontwerp voorzag in financiële ondersteuning van sociale woningbouw en was meer omstreden. Minister Cort van der Linden had zich in 1886 nog krachtig tegen een dergelijke maatregel uitgesproken. In de Memorie van Toelichting, die bij de wet was gevoegd, verantwoordde hij zich en stelde dat vele onderzoeken hadden uitgewezen dat 'zonder ingrijpen van het centraal gezag' geen 'afdoende genezing' van de nog altijd 'treurige woningtoestanden' te verwachten was. Ook bij 'hen, die ten aanzien van menige andere aangelegenheid althans voorloepig onthouding voorstaan' ontstond 'allengs een drang naar staatsbemoeiing'.<sup>88</sup>

Deze 'staatsbemoeiing' moest niet ten koste gaan van het bestaande particuliere initiatief, vonden de ministers. 'Particuliere krachten' en overheid moesten 'zoo krachtig mogelijk samenwerken'. De ministers spraken daarom hun voorkeur uit voor particuliere bouw boven gemeentebouw, al werd die laatste mogelijkheid wel genoemd indien die 'noodzakelijk is voor de richtige uitvoering van deze wet'. De woningbouwverenigingen hadden 'reeds eene te waardeeren werkzaamheid' betoond, en ze moesten niet 'verstikt' worden door het optreden van gemeentelijke overheden.<sup>89</sup>

Goeman Borgesius stelde aanvankelijk voor waarborgen af te geven voor leningen die woningbouwverenigingen op de particuliere kapitaalmarkt zouden afsluiten. Maar volgens de econoom Pierson was dit een 'dure' manier om 'geld te maken'. Hij prefereerde van overheidswege kapitaal te verstrekken, dat gedekt zou worden via de uitgifte van obligaties. Deze constructie was,



zo schreef Pierson in februari 1899 aan zijn ambtgenoot, uiteindelijk 'veel goedkoper' dan het afgeven van rentegarantie. De overheid kon zo immers veel voordeliger geld lenen dan op de kapitaalmarkt.<sup>90</sup>

Pierson baseerde zich op zijn ervaring bij de Amsterdamsche Vereeniging tot het Bouwen van Arbeiderswoningen, waarvan hij ruim twintig jaar voorzitter was geweest en die als eerste in Nederland van overheidswege financiële steun ontving. 'Dat is de ware methode,' zei hij later over deze insteek. 'De gemeente helpt, steunt, voortreffelijke woningen worden gebouwd, maar tussen de gemeente en de bevolking dier woningen ontstaat geen directe band, hetgeen uit een staatkundig en oeconomisch oogpunt te verkiezen is.'<sup>91</sup>

Pierson kreeg waar hij om vroeg. In het wetsvoorstel kregen gemeenten de mogelijkheid woningbouwverenigingen leningen te verstrekken, die op hun beurt weer gedekt zouden worden door het rijk. Daarnaast noemde de wet de mogelijkheid van subsidies (bijdragen) aan verenigingen.<sup>92</sup> In de praktijk was gebleken dat arbeiderswoningbouw wel rendabel kon zijn, maar dat het opruimen van krotten nu eenmaal investeringen behoeft. Ook in die gevallen zou het voor de overheid echter 'veel voordeliger zijn een belangrijke subsidie te geven dan zelf de verbouwing ter hand te nemen.'<sup>93</sup>

De ministers hoopten dat de woningbouwverenigingen door de voorschotten en bijdragen vermogende instellingen zouden worden. 'Als zulke lichamen zeer sterk zijn geworden, kunnen zij zich beter dan ooit wijden aan hare taak; waaronder te verstaan is, dat zij gebrekkige woningen zullen opkopen, om die (op de oude plaats of elders) door goede woningen te vervangen'. De woningbouwverenigingen zouden dan, naar verwachting van de ministers, gaan functioneren als een 'steeds zich zelf vernieuwend fonds'.<sup>94</sup> In de literatuur wordt wel beweerd dat Pierson geschat zou hebben dat een startinvestering van honderd miljoen gulden nodig zou zijn voor het zover was.<sup>95</sup> Dit heeft hij wellicht later gesteld. In de Kamerstukken en -verslagen hield de regering zich verre van schattingen: 'Hoeveel miljoenen nodig zijn is niet te berekenen.'<sup>96</sup>

De regering achtte het van groot belang waarborgen te scheppen voor een goede besteding van het vele geld dat met woningbouw gemoeid was. Ze erkende dat verschillende personen en organisaties veel goeds deden ter bestrijding van de woningnood, waarbij 'publiek en privaat belang hand aan hand' gingen. Maar voor de uitvoering van de nu publiek geachte volkshuisvestingstaak diende 'alléén het algemeen welzijn drijfveer te wezen' en daarom 'slechts aan die lichamen worden toevertrouwd, welke krachtens hunnen wettelijke roeping

of krachtens den aard van hun streven klaarblijkelijk alléén door dien drijfveer worden bewogen.<sup>97</sup> Particulieren kwamen niet in aanmerking voor rijkssteun. Alleen wanneer de gemeente hun voorschreef hun woning te verbeteren, konden zij voor een gemeentelijke lening in aanmerking komen. Maar van deze wettelijke mogelijkheid zou in de praktijk nauwelijks gebruik gemaakt worden.<sup>98</sup>

Alvorens steun te kunnen ontvangen moesten woningbouwverenigingen door de regering worden erkend ('toegelaten') als 'in het belang van de volkshuisvesting werkzaam'. Uit de memoires van Kruseman, die de ministers goed gekend heeft, blijkt dat deze constructie een idee was van Pierson.<sup>99</sup> In een latere Maatregel van Bestuur, die niet meer aan de Kamer hoefde te worden voorgelegd, zou de regering deze waarborgen uitwerken en regels opstellen rondom de toelating.

Het kabinet-Pierson noemde de Kamer al enkele mogelijke waarborgen. De regering zou kunnen bepalen dat statutenwijzigingen niet konden plaatsvinden zonder overheidstoestemming, dat eventuele rente-uitkeringen aan particuliere aandeelhouders tot een maximum worden beperkt, dat bestuursleden 'generlei geldelijk voordeel genieten', dat in de verenigingsbesturen een 'gedelegeerde' van de gemeenteraad wordt opgenomen, en dat bij liquidatie het vermogen wordt geïnvesteerd in plaatselijke huisvestingsprojecten.<sup>100</sup>

Zuiver commerciële firma's en besloten vennootschappen dienden uitgesloten te worden. Over de vraag of coöperatieve verenigingen, die eveneens winstdeling tot doel hadden, toegelaten konden worden wilde het kabinet 'niet a priori' oordelen. De overheid moest steeds de vrijheid hebben na te gaan of een vereniging het algemeen belang diende 'dan wel bijzondere belangen najaagt'. Daarmee schoof het kabinet deze principiële vraag feitelijk voor zich uit.<sup>101</sup>

Het wetsvoorstel borduurde duidelijk voort op de buitenlandse wetten, de ideeën van de sociaalliberalen en de uitkomst van de discussies in het Congres voor Openbare Gezondheidsregeling. Het ambieerde een gecombineerde aanpak van bestaande woningbouw en ondersteuning van nieuwbouw. De stimulering van nieuwbouw moest gebeuren via een corporatieve weg: sturen waar het kan, ondersteunen waar nodig en zelf bouwen wanneer absoluut noodzakelijk.

## IN HET PARLEMENT

De uitkomst van de behandeling van de Woningwet door de Tweede Kamer was nog ongewis. Eerdere sociale wetten van het kabinet steunden op een krappe parlementaire meerderheid. In februari 1900 debatteerde de Kamer over een

wettelijke leerplicht voor kinderen van zeven tot twaalf jaar oud. Behoudende Kamerleden hadden grote moeite met deze ingreep in het persoonlijke leven van mensen. Bij de stemming was de conservatieve graaf F.D. Schimmelpenninck afwezig na een ongeluk bij het paardrijden. Zijn ongeluk redde het wetsvoorstel, dat met een meerderheid van slechts één stem werd aangenomen.<sup>102</sup>

In juni 1900 diende de minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid C. Lely een ontwerp voor een Ongevallenwet in. Volgens zijn wetsontwerp moest werkgevers verplicht worden voor hun arbeiders een ongevallenverzekering af te sluiten bij de Rijksverzekeringsbank. Dit voorstel leidde tot grote weerstand bij ondernemers, die meer vrijheid wensten. In het parlement drongen de antirevolutionairen aan op meer 'sovereiniteit in eigen kring'. Hun leider Abraham Kuypers amendeerde het voorstel en stelde voor dat een ongevallenverzekering verplicht werd, maar werkgevers daartoe ook eigen verzekeringsinstellingen in het leven konden roepen. Pas na doorvoering van dit amendement ging de senaat akkoord met het wetsvoorstel.<sup>103</sup>

Voorafgaand aan de parlementaire behandeling van de Woningwet klonken behalve positieve ook negatieve reacties. Aan de ene kant bekritiseerden behoudende denkers de verschillende aspecten van het wetsvoorstel. Een van hen was Samuel van Houten, die door de sociaalliberalen links was ingehaald en inmiddels als conservatief te boek stond. In een preadvies voor een vergadering van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde en de Statistiek schreef hij: 'Er valt waarlijk genoeg te doen binnen de grenzen der *openbare* overheidszorg, om zich van dergelijke staatsphilantropische experimenten te onthouden.'<sup>104</sup> Commerciële bouwers en hun belangenbehartigers waren nog feller. Zij spraken over het 'radicalisme' en 'doctrinair fanatisme' van de wet, met name van de onteigeningsparagraaf. Zij wezen erop dat 'menig eenvoudig burger' van de opbrengst van een stuk grond moest leven en dat zijn belangen in de wet niet genoeg afgewogen werden tegen het 'belang der gemeenschap'.<sup>105</sup>

Kritiek kwam ook van de socialisten. In april 1899 nam de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij in Nederland haar eerste 'gemeenteprogram' aan. Dat was opgesteld door een commissie onder voorzitterschap van Kamerlid J.H.A. Schaper. Zij bekritiseerde de 'schrijnende' woningtoestanden die door de 'jagers naar winst' waren veroorzaakt. Naast streng woningtoezicht en onteigening waar nodig, drongen de socialisten aan op 'het bouwen van gemeentewege van arbeiderswijken, beantwoordende aan de eischen der gezondheidsleer'.<sup>106</sup>

Deze meningsverschillen kwamen weer ter sprake op het Nederlandsch Congres voor Openbare Gezondheidsregeling. Het besprak het wetsvoorstel in april 1900. Het sociaaldemocratisch lid Hermans reageerde kritisch en hekelde de grote verwachtingen die de regering van de woningbouwverenigingen had. 'Wanneer de verbetering van de woningtoestand bleef overgelaten aan particulieren, dan zou er,' aldus Hermans, 'bitter weinig van terecht komen.' Het was volgens hem een taak van de gemeente te zorgen voor de huisvesting van de 'economisch zwakkeren', die door de wet uit hun woning verdreven zouden worden.<sup>107</sup>

Een compromisvoorstel kwam wederom van confessionele zijde, en wel van J. Huizinga, voorzitter van Patrimonium Kampen, dat zich ook met sociale woningbouw bezighield. Huizinga stelde voor de wens uit te spreken dat de Woningwet zou 'blijken te voldoen aan de eischen indertijd door het Congres te dezen aanzien gesteld'. Die eisen kwamen erop neer dat de overheid woningbouwverenigingen krachtig ondersteunde en dat zij zelf zou gaan bouwen wanneer deze toch tekort zouden schieten. Hermans zag in dat deze corporatieve insteek het hoogst haalbare was en legde zich erbij neer.<sup>108</sup>

Tussen 14 en 29 maart 1901 werden de voorstellen voor een Gezondheids- en Woningwet in de Tweede Kamer besproken. Het verslag van de discussies beslaat meer dan tweehonderd bladzijden.<sup>109</sup> Sociaalliberalen, katholieken en antirevolutionairen reageerden over het algemeen positief op het wetsvoorstel. Kritiek kwam er vooral van de socialistische en conservatieve Kamerleden. Het belangrijkste commentaar kwam van die laatste groep, bijvoorbeeld van de conservatieve protestant De Savornin Lohman, en richtte zich op de inperking van de gemeentelijke autonomie en de beperking van het eigendomsrecht door de onteigeningsmogelijkheden.

Ook debatteerden de Kamerleden over de rol van de woningbouwverenigingen. Sociaalliberalen en antirevolutionairen bejubelden de corporatieve benadering van het particulier initiatief. ARP-politicus J.H. de Waal Malefijt stelde dat deze insteek van de Woningwet geheel overeenkwam 'met hetgeen ook Patrimonium in zijn Sociaal Program als wenschelijk heeft uitgesproken'.<sup>110</sup> Maar socialisten en conservatieven hadden moeite met de rol die verenigingen in het wetsontwerp was toebedeeld.

De sociaaldemocraten grepen de gelegenheid aan om hun scepsis ten aanzien van het particulier initiatief nog eens te ventileren. Venijnig stelde Troelstra: 'Het is niet, dat ik niet de *minste* sympathie heb voor philanthropi-

schen woningbouw, maar dat de voorwerpen dier sympathie nu eenmaal zo weinig in aantal zijn.' Zijn collega Schaper vulde aan dat de woningbouwverenigingen er waren voor de 'gezeten werkman' en deze afhankelijk maakten van de 'gunsten en gaven' van 'de heeren bestuurders'.<sup>111</sup> Daarom drong de SDAP-fractie aan op bouw door gemeenten in aanvulling op de woningbouwverenigingen, niet alleen wanneer deze strikt 'noodzakelijk' was, maar ook wanneer deze 'in het belang der volkshuisvesting wenschelijk' was. Minister Goeman Borgesius antwoordde dat hij zich in die gedachtegang wel kon vinden, maar drong erop aan de wetstekst te accepteren zoals die er lag en blijvende discussies te vermijden. Daarmee namen de sociaaldemocraten genoegen.<sup>112</sup>

Conservatieven hadden een ander bezwaar. Zij meenden dat het wetsvoorstel niet genoeg voorzag in waarborgen voor een goede besteding van de rijks gelden. De wet maakte overheidssteun aan instellingen 'werkzaam in het belang van verbetering der volkshuisvesting' mogelijk, maar volgens de conservatieven sloot die frase misbruik niet uit. Oud-liberaal M. Tydeman diende daarom een amendement in om de verenigingen geheel te schrappen uit de paragraaf. Minister van Justitie Cort van der Linden verdedigde de rol van de woningbouwverenigingen. Wanneer men alleen de gemeenten zou laten bouwen, dan zou er wel eens niets van de zaak terecht kunnen komen, stelde hij. Veel gemeenteraadsleden en -bestuurders hadden volgens Cort van der Linden niet genoeg 'hart voor de zaak'. Voor de derde keer kwam een compromisvoorstel van confessionele zijde. De antirevolutionaire oud-premier Æ. Mackay stelde voor om slechts die verenigingen toe te laten die 'uitsluitend' in het belang van verbetering der volkshuisvesting werkzaam waren. Daarin konden zowel Cort van der Linden als Tydeman zich vinden.<sup>113</sup>

Bij de stemming op 19 april 1901 wezen slechts vier conservatieve liberalen en protestanten het wetsvoorstel af. In de senaat, waar de conservatieven meer invloed hadden, had men veel moeite met de inperking van de gemeentelijke autonomie. Het wetsontwerp werd op 18 juni aangenomen met een krappe meerderheid: vijftientwintig tegen achttien stemmen.<sup>114</sup> De Woningwet werd samen met de Gezondheidswet, die minder discussie in de Kamer opriep, in juni 1901 opgenomen in het *Staatsblad* en moest per 1 augustus 1902 van kracht worden.<sup>115</sup>

Deze belangrijke bouwsteen van het Nederlandse sociaal zekerheidsstelsel werd al snel bezongen in een aardig spotliedje:

Ze maken wetten hoe een mens moet wonen  
en hoeveel keer hij moet wassen en verschonen,  
hoe groot je huis moet zijn en hoe lang en breed je bed,  
dat vind je allemaal in die mooie Woningwet.<sup>116</sup>

Vergeleken met de Leerplicht- en Ongevallenwet genoot de Woningwet veel steun in de Staten-Generaal. De sociaalliberalen hadden er lang voor gepleit. Onder hun leiding was al voor de parlementaire behandeling een politieke coalitie gesmeed. Deze steunde op het compromis van overheidsingrijpen via een corporatieve weg. In het geval van de Woningwet werd dit compromis door de regering, confessionelen en sociaalliberalen van harte verdedigd. Conservatieve en sociaaldemocratische politici stelden zich pragmatisch op en accepteerden deze politieke middenweg.

### ENIGE EILANDJES IN DE KROTTENZEE, EEN BALANS

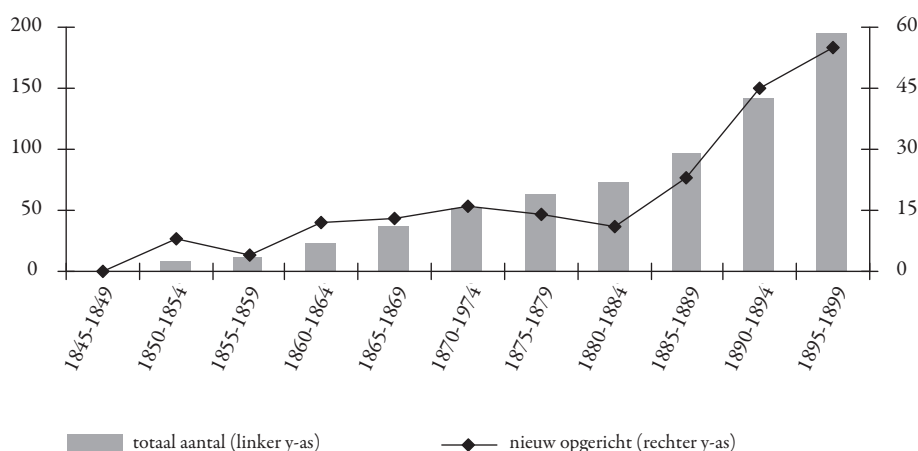
In de geschiedenis van de sociale woningbouw was de Woningwet een belangrijke cesuur. Woningbouwverenigingen wisten zich voortaan gesteund door de staat. In de geschiedschrijving staat het tijdperk van voor de Woningwet van 1901 in de schaduw van de periode die volgde. Geschiedschrijvers herhaalden het oordeel dat de sociale woningbouw in de negentiende eeuw tekortschoot. Steeds weer lezen we het citaat uit de studie *De arbeidende klasse in Nederland in de negentiende eeuw* uit 1925 van historicus I.J. Bruggmans, die de sociale woningbouwblokken typeerde als ‘enige eilandjes in de krottenzee’.<sup>117</sup> Het ‘schuchtere’ werk van de negentiende-eeuwse verenigingen was ‘een druppel op de gloeiende plaat’.<sup>118</sup>

Maar deze constatering ontberen onderbouwing. Te vaak hebben wetenschappers klakkeloos overgenomen wat in de negentiende eeuw werd gerapporteerd: Boissevain beschreef in zijn artikel uit 1865 het werk van twintig verenigingen, C.A. Crommelin in 1872 van dertig. In 1890 verscheen een rapport van de Maatschappij tot Nut van ’t Algemeen waarin veertig instellingen werden genoemd. Veel geciteerd is een inventarisatie van het sociale woningbouwwerk door de arts en jurist J.W.J. Weijerman voor een tentoonstelling over initiatieven ter verbetering van de volksgezondheid in Arnhem, die het werk van ruim honderd verenigingen beschreef. Geschiedschrijvers zijn niet verder gegaan dan deze getallen te noemen.<sup>119</sup>

Nader onderzoek leert dat al deze schattingen aan de lage kant waren. De verschillende onderzoeken en artikelen beschrijven vaak een deel van de initiatieven en overlappen elkaar niet geheel, maar vullen elkaar aan. Bovendien kan het beeld dat zij schetsen aangevuld worden met informatie uit gedenkboeken en plaatselijke geschiedschrijving. Ten slotte geeft de *Nederlandsche Staatscourant* vanaf 1869 een overzicht van de (coöperatieve) verenigingen en vennootschappen die zijn opgericht, al is het, vooral bij die laatste categorie, niet altijd duidelijk of het zuiver commerciële instellingen betrof of verenigingen naar het model van het filantropisch kapitalisme.

Deze gegevens bijeengenomen weerleggen het beeld van een sector die nauwelijks in omvang toenam. Zoals weergegeven in figuur 3.1, groeide het aantal woningbouwverenigingen gestaag. De groei versnelde in de jaren tachtig en negentig. Aan het einde van de negentiende eeuw werden jaarlijks gemiddeld tien nieuwe verenigingen opgericht. Nederland kende toen ten minste tweehonderd sociale woningbouwinstellingen.

**Figuur 3.1:** Ontwikkeling van het aantal woningbouwverenigingen in Nederland (1845-1899)<sup>120</sup>



De versnelling rond 1885 heeft een aantal samenhangende oorzaken. Het omslagpunt in de groei van de sociale woningbouwsector viel samen met de industrialisatie- en urbanisatieprocessen, die goed op gang kwamen, de opkomst van een coöperatieve beweging en het moment dat steeds meer sociaalliberalen aandacht besteedden aan de huisvestingskwestie.



Is het al moeilijk om exacte informatie te geven over het aantal woningbouwverenigingen, nog veel moeilijker is het om iets te zeggen over de omvang van hun werk. Bekend is het werk van de grotere verenigingen. De drie grootste instellingen waren gevestigd in Amsterdam. De Vereeniging ten Behoeve der Arbeidersklasse, de Bouwmaatschappij tot Verkrijging van Eigen Woningen en de Vereeniging tot het Bouwen van Arbeiderswoningen hadden rond 1900 elk ruim 750 woningen opgeleverd. Maar van veel verenigingen zijn dergelijke cijfers niet voorhanden.

Ook voor de cijfers over sociale woningbouwproductie geldt dat geschiedschrijvers zijn afgegaan op de toenmalige rapporten. De schattingen van de omvang van de sociale woningbouw rond 1900 lopen uiteen van vijfduizend tot een kleine achtduizend, wat ongeveer een procent van de totale Nederlandse nieuwbouw zou zijn.<sup>121</sup>

Wanneer men echter alle getallen uit de verschillende negentiende-eeuwse onderzoeken naast elkaar legt en die aanvult met informatie uit gedenkboeken, dan blijkt die schatting te laag. Van de helft van de genoemde tweehonderd verenigingen is onbekend of zij woningen hebben gerealiseerd, en zo ja, hoeveel. De andere honderd verenigingen bouwden vóór 1900 elk gemiddeld honderd woningen, samen meer dan tienduizend. Afgezet tegen de schattingen van de woningbouwproductie in Nederland tussen 1855 en 1899 komt dit neer op ruim vier procent. In het midden van de jaren negentig steeg dit percentage tot acht procent van de totale nieuwbouw, tot 1897, toen de mogelijkheid van staatssteun in beeld kwam.<sup>122</sup> Met het oog op de gebrekkige informatie over het bezit van de verenigingen zullen deze percentages in werkelijkheid nog iets hoger zijn geweest.

Vanuit internationaal perspectief was dit een prestatie te noemen. Zo hadden in Londen, de bakermat van de sociale huisvestingsbeweging, de woningbouwverenigingen rond 1900 bijna vijfentwintigduizend huizen gebouwd.<sup>123</sup> Dat kwam neer op een aanbod van vijf sociale huurwoningen (met gemiddeld vier tot vijf bewoners) per duizend inwoners. In Amsterdam bouwden sociale bouwverenigingen in de tweede helft van de negentiende eeuw ongeveer vierduizend huizen: acht sociale huurwoningen op elke duizend inwoners.<sup>124</sup> In Haarlem, de stad waar de coöperaties als paddenstoelen uit de grond schoten, liep het aandeel verenigingswoningen op tot dertig per duizend inwoners.<sup>125</sup>

Het particulier initiatief in de negentiende eeuw was aanzienlijk groter dan tot nu toe werd aangenomen. Vooral vanaf 1885 nam het aantal woning-

bouwverenigingen en hun bouwproductie snel toe. Hun latere omvang mag het zicht op deze dynamiek niet vertroebelen.

### **LOGICA VAN DE VOLKSHUISVESTING, TOT SLOT**

Rond 1900 was de Nederlandse politieke en bestuurlijke elite overtuigd geraakt van de noodzaak van een actiever sociaaleconomisch overheidsbeleid. Zij streefde ernaar dat deze staatsinterventie niet zou plaatsvinden ten koste van het particulier initiatief. De uitkomst van dit streven was een corporatief beleid, waarbij de overheid ingreep in de samenleving door inzet en ondersteuning van maatschappelijke organisaties. Dit corporatisme vormde een compromis tussen verschillende politieke stromingen en vond breed draagvlak. Twee groepen speelden een prominente rol in de totstandkoming ervan: sociaalliberalen, die het corporatieve model in theorie en praktijk ontwikkelden, en sociaalconfessionelen, die het corporatieve compromis steeds naar voren brachten in de politieke discussie.

De volkshuisvesting gaf een goed voorbeeld van dit corporatisme. Met de Woningwet van 1901 beoogde de regering de woningmarkt te reguleren via het particulier initiatief. Volkshuisvestingsinstellingen konden voortaan op financiële steun rekenen van de rijksoverheid, mits zij zich onderwierpen aan haar toezicht.

Bestuurders en politici – soms werden beide functies in één persoon verenigd – zagen woningbouwverenigingen niet langer als louter particuliere projecten van burgers. Zij streefden naar een efficiënte en daadkrachtige uitvoering van hun publieke taak. Naast de Woningwet was de opkomst van geschoolde en gesalarieerde woningopzichteressen er een uiting van.

Zo veranderde de identiteit van de sociale bouworganisaties. Bestaande organisatorische patronen (informeel, associatief en commercieel) werden verrijkt met professionele en statelijke logica's. Betrokkenen streefden ernaar deze verschillende logica's met elkaar in overeenstemming te brengen. Maar de relatie tussen de verschillende logica's kende ook spanningen. In verschillende verenigingen nam een betaalde woningopzichteres het werk over van vrijwillige bestuurders. Waar plaatselijk werd geëxperimenteerd met overheidssteun, hoefde geen beroep te worden gedaan op de spaarcenten van arbeiders of het kapitaal van de gegoede burgerij. Zo konden professionalisering en statelijk ingrijpen ook ten koste gaan van een associatieve inbreng.

Deze spanning werd zichtbaar bij de discussies voorafgaand aan de Woningwet. Sommige politici vreesden voor misbruik van de beoogde overheidssteun. Zij dwongen af dat woningbouwverenigingen 'uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting' werkzaam zouden zijn. Zo legden zij de nadruk op een efficiënte uitoefening van de publieke taak. Het eigenwoningbezit, waar vele coöperaties op dat moment naar streefden, bleef ongenoemd. De vraag of woningbouwverenigingen deze publieke taak ook via het informele en commerciële circuit, waar ook particuliere belangen golden, konden volbrengen, werd niet beantwoord. Na de vaststelling van de Woningwet in 1901 drong die vraag zich echter nadrukkelijk op.



## 4.

# WONINGCORPORATIES

(1900-1915)

**In juni 1901 had de Woningwet goedkeuring gekregen van zowel de Tweede als de Eerste Kamer. Een lawine aan artikelen en brochures verscheen, die de mogelijkheden van de wet bespraken.<sup>1</sup> Onder de auteurs was de Amsterdamse jurist en verenigingsbestuurder Jan Kruseman. Ook hij stak de loftrompet over de nieuwe wet. Die beloofde, aldus Kruseman, ‘voor de verbetering der volkshuisvesting zeer veel goeds’. Hij noemde het ‘op den voorgrond en in eenigszins bevoorrechte positie brengen van ten algemeenen nutte werkende bouwverenigingen’ een ‘der gelukkigste grepen’ van de wet. De voorgespiegelde leningen en subsidies zouden volgens Kruseman ‘een doeltreffend middel blijken, om hunne werkzaamheid zich te doen uitbreiden’.<sup>2</sup>**

De Woningwet was inderdaad bedoeld om het werk van de particuliere woningbouwverenigingen op een hoger plan te brengen. Maar de wet had ook een grote invloed op de identiteit van de sociale bouwverenigingen. Na de inwerkingtreding van de Woningwet onderging de sociale woningbouwsector een ware metamorfose.

## PACIFICATIE

Rond de eeuwwisseling voltrok zich een stille, maar grote verandering van de Nederlandse maatschappij. De industrialisatie was goed op gang gekomen, de economie groeide en dat zagen de meeste mensen terug in hun portemonnee. Door de stijgende levensstandaard, de eerste sociale wetgeving en de toegenomen aandacht voor hygiëne steeg de levensverwachting snel. Steeds minder kinderen werkten en steeds meer gingen er naar school. Ook volwassenen werkten minder lange dagen – rond 1900 duurde een werkdag gemiddeld tien uur – en kregen steeds meer vrije tijd tot hun beschikking. Een nieuwe middenklasse van kantoorbedienden, secretaresses, onderwijzers en ambtenaren groeide in omvang. Zij bood ook arbeiders perspectief op verbetering van hun sociaaleconomische positie. Door de standaardisatie van de kledingproductie kon iedereen ‘voor een kleinigheid een “heer” zijn’, zoals een Amsterdamse novellist schreef.<sup>3</sup>

De arbeiders versterkten hun machtspositie tegenover de werkgevers. Zij verenigden zich landelijk en kwamen op voor hun belangen. In 1906 ontstond zo het Nederlands Verbond van Vakverenigingen (NVV), een sociaaldemocratisch georiënteerde bond. De communisten vonden elkaar in het Nationaal Arbeids-Secretariaat. Naast het protestantse Patrimonium, dat geen belangenorganisatie wilde zijn, ontstond in 1909 het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV). De katholieken waren de hekkensluiters. Mede op initiatief van het Tweede Kamerlid P.J.M. Aalberse kwam in 1905 een landelijk bureau voor Katholieke Sociale Actie tot stand en vier jaar later een landelijk Rooms-Katholiek Vakbureau. Rond 1910 vertegenwoordigden deze vier landelijke vakbonden ruim zeventigduizend leden. Vier jaar later was dat aantal al verdubbeld. Met steeds meer succes dwongen zij, bijvoorbeeld door middel van stakingen, betere arbeidsvoorwaarden af.<sup>4</sup>

De ontwikkeling van de vakbeweging illustreerde hoe de ‘strijd om de moderniteit’ de Nederlandse samenleving in haar greep had. Het uniforme negentiende-eeuwse liberalisme had plaatsgemaakt voor een pluriform publiek domein. Verschillende gemeenschappen organiseerden zich rond een levensovertuiging. Hun leden bezochten veelal dezelfde school, waren lid van dezelfde kerk of vakbond en stemden op dezelfde politieke partij.

Toch leidde die verdeeldheid niet tot tweedracht. Verschillende maatschappelijke groepen waren het weliswaar ‘over alles oneens’ en ‘schilderden

elkaar voortdurend af als gevaarlijk', maar in de praktijk accepteerden zij de blijvende verdeeldheid en zochten zij naar een *modus vivendi*. Al in de nieuwe grondwet van 1887 was een pragmatische oplossing gezocht voor de schoolstrijd en de kiesrecht kwestie en dit patroon zette zich voort.<sup>5</sup> Langzamerhand tekende zich een 'pacificatiepolitiek' af, zoals de politicoloog Arend Lijphart het later noemde. Leaders van de verschillende bewegingen vonden een manier om met de grote ideologische meningsverschillen te leven. Zij zochten 'eenheid in de delen'.<sup>6</sup>

Die pacificatiepolitiek vroeg om andere leaders dan voorheen. De opkomst van nieuwe maatschappelijke bewegingen aan het einde van de negentiende eeuw was gepaard gegaan met charismatische profeten, zoals Kuyper en Domela Nieuwenhuis. Voor een nieuwe generatie waren pragmatisme en realisme van belang.<sup>7</sup>

Een van de plekken waar deze nieuwe 'pacificatiepolitici' elkaar ontmoetten was het Centraal Bureau voor Sociale Adviezen (CBSA). Dit bureau was opgericht ten tijde van het sociaalliberale kabinet-Pierson om gemeentebesturen, verenigingen, werknemers en werkgevers te adviseren op het gebied van sociale politiek, coöperatie en arbeidsverhoudingen. Het initiatief kwam uit sociaalliberale hoek. Oprichters waren de geëngageerde ondernemer Van Marken en de vrijzinnig-democraat M.W.F. Treub. Maar de initiatiefnemers probeerden ook vertegenwoordigers van de andere politieke stromingen aan hun bureau te binden. In het bestuur zaten ook de sociaaldemocratische propagandist W.H. Vliegen en twee sociaalbewogen geestelijken: de priester Alfons Ariëns, die een voortrekkersrol speelde bij de katholieke arbeidersorganisatie, en de protestantse predikant A.S. Talma, ook wel de 'leeuw van Patrimonium' genoemd.<sup>8</sup>

Het CBSA gaf ook een goed voorbeeld van de nieuwe pragmatische leider: Dirk Hudig. Deze Rotterdammer, afkomstig uit een milieu van havenbaronnen en kooplieden, was een student van Treub en begon zich onder zijn invloed te interesseren voor sociale vraagstukken. Aan het einde van zijn studie sloot hij zich aan bij de SDAP. Na zijn afstuderen in 1899 ging hij als vrijwilliger werken bij genoemd bureau. Hij werd in 1901 adjunct-directeur en schreef voor het bureau een studie over de geschiedenis van de vakbeweging in Nederland, waarop hij bij Treub promoveerde. In zijn werk deed Hudig zich kennen als een gematigd figuur. Hij was geen uitgesproken ideoloog en speelde in de SDAP geen rol van betekenis. Het werk van het CBSA paste bij



Hudig, die zocht naar breed gedragen, praktische oplossingen voor de problemen van zijn tijd.<sup>9</sup>

Ook voor de woningbouwverenigingen werd het Centraal Bureau voor Sociale Adviezen van belang. In 1901 stelde het bureau een commissie in voor het woningvraagstuk. Daarin zaten een aantal prominente sociaalliberalen, zoals het vooraanstaande Kamerlid H.L. Drucker, J.W.C. Tellegen, sinds 1901 directeur van het Amsterdamse Bouw- en Woningtoezicht dat na de Woningwet was opgericht, en de Amsterdamse woningopzichteres Johanna ter Meulen. Zij besloten nog hetzelfde jaar tot de oprichting van een Amsterdamsche Woningraad, waarvoor zij ook steun uit andere politieke richtingen zochten.

Deze Woningraad was bedoeld om organisaties en gemeentebesturen in de hoofdstad te adviseren over alle facetten van de sociale woningbouw en de kansen die de Woningwet bood. De Woningraad was opgezet als een vereniging. Met de contributie van vijf gulden steunden de leden het werk dat de raad verzette. Leden van een vakbond konden voor een gulden lid worden.<sup>10</sup> De Amsterdamsche Woningraad was de eerste adviesorganisatie gericht op de sociale woningbouw. Zijn oprichting was een nieuwe stap in de professionalisering van de sector. Het primaat van maatschappelijke actie verschoof langzaamaan richting pragmatici en technocraten.

## DE WAARBORGEN VAN HET WONINGBESLUIT

Ook het rijksoverheidsbeleid ten aanzien van de volkshuisvesting werd in toenemende mate bepaald door technocraten en pragmatici. Voordat de Woningwet op 1 augustus 1902 van kracht werd, moest de regering met een Maatregel van Bestuur een aantal open eindjes van de wet nader invullen. Die open eindjes betroffen bijvoorbeeld de voorwaarden voor de staatserkenning van woningbouwverenigingen, die de weg naar overheidssteun moest openen. Tot haar spijt kon de sociaalliberale coalitie dit werk niet afmaken.

In 1901 werd de liberale hegemonie definitief doorbroken. Tijdens de Tweede Kamerverkiezingen stonden niet de wetten van 'sociale rechtvaardigheid', maar de door de protestantse politicus Abraham Kuyper benadrukte antithese tussen de christelijke en seculiere politiek centraal. Zijn tactiek bleek succesvol. Kuypers ARP sleepte bijna een kwart van de Kamerzetels binnen en vormde een confessionele coalitie.<sup>11</sup>

Hoewel Kuyper 'architectonische maatschappijkritiek' uitte op het kapita-

listische systeem, had hij als minister nauwelijks een eigen visie op het sociale vraagstuk en wist hij geen nieuw beleid tot stand te brengen.<sup>12</sup> Ook de vormgeving van het Woningwetbestel liet hij grotendeels aan zijn ambtenaren over.

In november 1901 benoemden Kuiper en zijn katholieke ministers van Justitie en Financiën een commissie van hoge ambtenaren die de regelgeving rondom de toelating van de woningbouwverenigingen verder uit moest werken. Zij werd gevormd door referendaris Stoop van Strijen van Binnenlandse Zaken, R.J.H. Patijn, administrateur der generale thesaurie bij Financiën, en de jurist A.D.W. de Vries van Justitie.<sup>13</sup> Deze drie rijksambtenaren ontwierpen een grondwet voor 'toegelaten' woningbouwverenigingen, die in grote lijnen tot op de dag van vandaag geldt.

Centraal in de commissiebesprekingen stond de noodzaak garanties te scheppen tegen misbruik van overheidsinvesteringen. Met woningbouw was immers veel geld gemoeid. In het verleden hadden aandeelhouders en hypotheekverstrekkers ook onderpand geëist. Bovendien waren zij vaak vertegenwoordigd in een toezichthoudende raad van commissarissen.

In de commissie wees met name de vertegenwoordiger van Financiën op de noodzaak waarborgen te scheppen tegen malversaties. Hij verwachtte dat de woningbouwverenigingen op termijn vermogend zouden worden, al was het maar door de stijging van de waarde van grond. Bestuurders en aandeelhouders zouden volgens hem 'het doel van de oprichting der maatschappij' kunnen vergeten en in de verleiding kunnen komen 'de winsten op de eene of andere wyze te realiseeren' – een profetische uitspraak in het licht van recente affaires in volkshuisvestingsland.<sup>14</sup>

De ambtenaar van Justitie bracht een artikel van A. van Gijn ter sprake, die in 1900 een kritische bespreking van de Woningwet opstelde voor *De Economist*. Van Gijn, die zelf ook een voorname rol zou krijgen in het volkshuisvestingsbestel, was een getalenteerde rechtsgeleerde en econoom. Hij was op dat moment werkzaam bij de griffie van Zuid-Holland en actief betrokken bij het sociale vraagstuk. Zo organiseerde hij in zijn studietijd theeavonden met arbeiders op zijn kamer.<sup>15</sup> Ook Van Gijn benadrukte het belang van financiële waarborgen bij overheidssteun. Gesteunde woningbouwverenigingen werden volgens hem 'als het ware een onderdeel van een publiek lichaam'. Evenmin als de overheid mochten zij 'aan enkelen geschenken geven', hun winst moest altijd 'ten goede doen komen aan het Algemeen'. Vanuit die gedachte achtte hij het van belang marktconforme huren te vragen. Konden

mensen die niet opbrengen, dan was dat een kwestie van armenzorg, die van de huisvestingsproblematiek gescheiden diende te worden.<sup>16</sup>

Om financieel misbruik tegen te gaan creëerde de commissie een uitgebreid voorwaardenpakket voor rijkserkenningen en overheidssteun. In de eerste plaats betrof dat een aantal statutaire waarborgen. Om voor erkenning in aanmerking te komen moest de vereniging vastleggen dat zij 'uitsluitend ten doel heeft in het belang van verbetering der volkshuisvesting werkzaam' te zijn en dat de winsten geen andere bestemming kon worden gegeven dan ter bevordering van dit doel. 'Geldelijk voordeel' voor leden, aandeelhouders, bestuurders en commissarissen was geheel uitgesloten, en niet meer dan vier procent rente mocht worden uitgekeerd over het door leden of aandeelhouders bijeengebrachte kapitaal of particuliere leningen.

Daarnaast kreeg de plaatselijke overheid een controlerende taak. De onroerende goederen konden geen bestemming krijgen zonder goedkeuring van het gemeentebestuur. Jaarlijks moest de vereniging verslag doen van haar activiteiten. Handelde ze onafhankelijk van de gemeente, dan waren de bestuursleden hoofdelijk aansprakelijk voor eventuele verliezen.

Ten slotte kreeg het rijk blijvende invloed. Wijziging van de statuten mocht niet plaatsvinden dan met toestemming van de regering. En wanneer zou blijken dat een vereniging niet meer uitsluitend in het belang van verbetering van de volkshuisvesting werkzaam was of handelde in strijd met bovenstaande voorschriften, dan kon de regering de toelating intrekken, waarmee de instelling ontbonden zou zijn. In geval van een dergelijke opheffing van de instelling zou het vermogen ter beschikking komen van de gemeente om weer te worden aangewend ten bate van de volkshuisvesting. De ambtenaar van Financiën achtte deze verregaande maatregel gerechtvaardigd om het wegvloeien van 'geld van belastingschuldigen' uit te sluiten. Bovendien hadden aandeelhouders slechts rente, geen winst in het vooruitzicht: 'Krygen zy dus hun geld ad 100% terug, dan hebben zy niets te reclameeren.'<sup>17</sup> De regering vaardigde dit waarborgenpakket op 28 juli 1902 uit onder de naam van het 'Woningbesluit'. De Maatregel van Bestuur hoefde anders dan een wet niet eerst langs de Staten-Generaal en werd direct opgenomen in het *Staatsblad*.<sup>18</sup>

Kuyper wilde het toezicht op de woningbouwverenigingen zo veel mogelijk uitbesteden. Daarom stelde hij direct een College van Bijstand in dat moest adviseren over de toelating van verenigingen en over de toekenning van voor-

schotten en bijdragen. Minister-president Kuyper achtte zijn voorganger Pierson – ‘die als Minister van Financiën aan de voorbereiding der Woningwet, speciaal uit financieel oogpunt, zulk een belangrijk aandeel nam’ – het best in staat om dit proces te begeleiden en vroeg hem als voorzitter van het college. Pierson maakte het werk dat hij begonnen was graag af. Naast deze liberaal benoemde het confessionele kabinet een antirevolutionaire en een katholieke parlementariër in de commissie.<sup>19</sup>

Pierson zocht zelf naar een ambtelijk secretaris, die het belangrijkste deel van de werkzaamheden op zich moest nemen. Het werd Van Gijn, die als econoom bij de provincie Zuid-Holland eerder had gereflecteerd op de invulling van de Woningwet. Hij zou voor een deel vrijgesteld worden van zijn werk voor de provincie en ontving een vergoeding van jaarlijks duizend gulden en nog eens duizend gulden ter dekking van reis- en verblijfkosten.<sup>20</sup> Deze ambtenaar zou een blijvend stempel drukken op het Nederlandse volkshuisvestingsstelsel.

## ROCHDALE

Al snel na het Woningbesluit van juli 1902 kwamen de eerste aanvragen voor toelating binnen, maar Van Gijn hield de boot vooralsnog af. Ook al gaven de Woningwet en het Woningbesluit voorschriften en waarborgen rondom de overheidssteun, Van Gijn wilde de tijd nemen om het systeem waterdicht te maken. Toen in 1903 nog geen enkele vereniging was toegelaten, werd Kuyper hierover in de Tweede Kamer ter verantwoording geroepen. Maar de minister-president verdedigde Van Gijn en stelde dat het hier om ‘een geheele nieuwe zaak’ ging, waarbij zich ‘allerlei vragen’ voordeden, die ‘vooral in den aanvang een principieele beantwoording’ eisten. Dat vergde ‘de noodige rustigheid de zaak te overwegen’.<sup>21</sup>

Twee open kwesties maakten dat Van Gijn nog wilde wachten met de erkenning van woningbouwverenigingen. De eerste kwestie betrof de vraag of het veelvuldig toegepaste coöperatieve model in het Woningwetbestel paste. Meer dan de helft van de sociale woningbouwinstellingen van dat moment kende die vorm. Maar de doelstellingen van de overheid om de rijks gelden uitsluitend ten bate van de volkshuisvesting te laten komen, stonden op gespannen voet met het coöperatieve model, per definitie gericht op de bevordering van de stoffelijke belangen van haar leden. Deze vraag was door het kabinet-Pierson niet beantwoord.



A. van Gijn, 1916. Bron: Centraal Bureau voor Genealogie

Naar aanleiding van Kamervragen in december van dat jaar behandelde minister van Binnenlandse Zaken Kuyper de kwestie. Coöperatieve verenigingen die 'behaalde voordeelen' onder hun leden verdeelden waren volgens de minister-president niet uitsluitend in het belang van volkshuisvesting werkzaam, maar wanneer zij 'slechts hun eigen geld terug erlangen' was er van 'geldelijk voordeel geen sprake'. Volgens Kuyper was de vraag of een coöpera-

tieve vereniging erkenning moest krijgen 'eene quaestio facti' (vraag van de praktijk). Maar zijn onderscheid tussen 'behaalde voordeelen' en 'hun eigen geld' was zeer vaag en de minister vermeed op deze manier zijn handen aan het vraagstuk te branden.<sup>22</sup>

De knoop werd doorgehakt door de ambtenaar Van Gijn, de secretaris van het college dat over de toelating moest adviseren. Eind 1903 verscheen in het *Sociaal Weekblad* een anonieme serie artikelen van zijn hand, waarvan hij een jaar later aangaf de auteur te zijn. Volgens Van Gijn had de regering dubbelzinnig gehandeld door 'de vorm' van coöperatieve verenigingen niet uit te sluiten, maar 'de inhoud' wel. Van Gijn zelf stelde onomwonden dat de behartiging van de stoffelijke belangen van de coöperatieleden haaks stond op de bedoeling van de Woningwet.<sup>23</sup>

In hetzelfde jaar werd de proef op de som gesteld. In november 1903 vroeg de eerste coöperatieve bouwvereniging toelating aan.<sup>24</sup> Het betrof geen van de bestaande coöperaties, maar een bouwvereniging die geheel met het oog op de Woningwet was opgericht. Het initiatief kwam van twee werknemers bij de Amsterdamse paardentram: conducteur Hendrik Glimmerveen en koetsier Pieter Roeland. Zij wilden een woningbouwvereniging stichten en doopten haar, naar de Engelse stad waar de arbeiderscoöperatie bloeide, met de naam Rochdale.<sup>25</sup>

Om hun plannen handen en voeten te geven zochten zij contact met een tweetal deskundigen: directeur van het Amsterdamse Bouw- en Woningtoezicht Tellegen en Treub, de grote man van het Centraal Bureau voor Sociale Adviezen en bestuurslid van de Amsterdamsche Woningraad. Zij adviseerden Glimmerveen en Roeland rijkserkenning aan te vragen om zo voor financiële steun in aanmerking te komen. Op hun advies stemde het tweetal de statuten zo veel mogelijk af op de voorwaarden voor toelating en nam het de waarborgen uit het Woningbesluit over. Zo bepaalden zij dat verkoop van of hypotheek op hun woningen slechts mogelijk zouden zijn na goedkeuring van het gemeentebestuur. Bij ontbinding zou het vermogen ten goede komen aan de gemeente Amsterdam, om het in de volkshuisvesting te investeren.<sup>26</sup>

Verder bedacht Treub een nieuwe constructie om de huurgelden en de coöperatieve spaarvorm zo veel mogelijk te scheiden. De huuropbrengsten zouden gebruikt worden ter dekking van de gemaakte kosten. Eventuele overschotten zouden in een reserve- en onderhoudsfonds worden gestort. Mocht er dan nog geld over zijn, dan zou de ledenvergadering 'behoudens goedkeuring van



burgemeester en wethouders' een bestemming kiezen 'ter bevordering van de verbetering der volkshuisvesting'. Geheel onafhankelijk van de woningexploitatie werd een coöperatief spaarmodel ontworpen. Bewoners zouden boven op de huurprijs nog een bedrag storten en op een persoonlijke rekening gaan sparen om hun huis in eigendom te verkrijgen. In de Tweede Kamer noemde Treub zijn constructie 'een fraai kunstmiddeltje', waarmee de discussie over de coöperatieve vereniging voorlopig beslecht kon worden.<sup>27</sup>

Van Gijn was echter nog niet overtuigd. In *De Economist* herhaalde hij zijn bezwaar tegen coöperatieve verenigingen, namelijk dat zij 'niet uitsluitend op verbetering van de volkshuisvesting voor iedereen doch tevens op particuliere belangen het oog hebben'.<sup>28</sup> Hij liet de aanvragen van Rochdale voorlopig onbeantwoord. De frustratie daarover is terug te vinden in de verschillende gedenkboeken die de vereniging later uitgaven: 'Nog in behandeling, statuten wijzigen, weer geen antwoord. Een oud-wethouder reisde ten behoeve van Rochdale naar Den Haag en mocht vernemen, dat de stukken waren zoekgeraakt.' Het verhaal gaat dat de tramconducteurs wraak namen op de regering toen Kuyper Amsterdam bezocht. Hij miste zijn trein nadat hij vervoerd was 'met een snelheid gelijk aan die der behandeling van de Rochdale-zaak in de ministeriële bureau's'.<sup>29</sup>

In februari 1904 publiceerde Van Gijn een brochure met 'modelstatuten' voor verenigingen die om de status van 'toelating' vroegen, om meer helderheid te verschaffen. De ambtelijk secretaris van het regeringsadviescollege sprak zijn voorkeur uit voor een vereniging van bewoners die aandelen bijeen zouden sparen en daarover een beperkt dividend uitgekeerd zouden krijgen. En voor wie het nog niet duidelijk was herhaalde hij dat hij in het Woningwetstelsel geen ruimte zag voor steun aan coöperatieve verenigingen.

## DE HUURPRIJZENKWESTIE

Van Gijn wilde met zijn modelstatuten ook over een tweede kwestie duidelijkheid verschaffen: de hoogte van de huurprijzen van Woningwetwoningen. Van Gijn stelde dat deze woningen moesten worden verhuurd 'tot den prijs, die onder normale omstandigheden voor woningen van die soort te dier plaatse te bedingen is.' Het doel was steeds hetzelfde: te voorkomen dat de leden zich via lage huren zouden kunnen verrijken met belastinggelden.<sup>30</sup>

Deze 'huurprijsclausule' paste in de lijn van Van Gijns eerdere publicaties. Rijksgelden ter ondersteuning van woningbouwverenigingen moesten niet ge-



bruikt worden voor armenzorg, maar voor de verbetering van de volkshuisvesting. Marktconforme huren voorkwamen dat feitelijk 'geschenken' aan huurders werden gegeven. Woningbouwverenigingen waren het meest effectief wanneer zij zouden werken als 'roulerende fondsen' – *revolving funds* zeggen we nu –, door hun winsten steeds te gebruiken voor nieuwe investeringen in de volkshuisvesting. Ten slotte moesten de rijksinvesteringen voor woningbouw de vrije markt niet verstoren. Een daling van de huurprijzen zou het urbanisatieproces kunnen versnellen en daarmee ook de stedelijke woningnood.<sup>31</sup>

Dat Van Gijn werk wilde maken van zijn huurprijsclausule bleek in de zomer van 1904. Van de vele woningbouwverenigingen die toelating aanvroegen, kregen slechts die twee gehoor die statutair hadden vastgelegd hun woningen niet onder de marktprijs te verhuren. Het betrof de Vereniging tot Bevordering van den Bouw van Werkmanswoningen te Leiden, waarin de bij de totstandkoming van de Woningwet nauw betrokken parlementariër Drucker actief was, en een pasopgerichte Woningstichting in de gemeente Het Bildt.<sup>32</sup>

Voor velen was de maatregel die de ambtenaar presenteerde een zoveelste onaangename verrassing. Hij veroorzaakte een stevige maatschappelijke discussie. D. Hudig, die in 1905 Treub opvolgde als directeur van het Centraal Bureau voor Sociale Adviezen, was een van de mensen die zich er sterk tegen verzette. De meest uitgewerkte kritiek kwam van J.H. Faber, aangesteld als inspecteur in het kader van de nieuwe Gezondheidswet. In een brochure verweerde hij zich tegen de stelling dat verhuur onder de marktprijs 'bedeeling' zou zijn: 'Wanneer elke verstrekking beneden den commerciëlen prijs bedeeeling is, dan worden in een ontwikkelde maatschappij beurtelings allen bedeed'. Bovendien bekritiseerde Faber het idee van 'normale omstandigheden' op de woningmarkt. Die werden volgens de inspecteur sterk beïnvloed door speculatiebouw, gericht op een kunstmatige opdrijving van de huren. Hij vreesde dat bij handhaving van de huurclausule speculanten woningbouwverenigingen zouden dwingen hierin mee te gaan.<sup>33</sup>

In de Tweede Kamer werd Van Gijns beleid verdedigd door de voorzitter van het adviescollege, het liberale Kamerlid Pierson. Belangrijke sociaalliberale politici, onder wie de vader van de Woningwet Goeman Borgesius zelf, liepen ertegen te hoop. Zij pleitten voor meer vrijheid voor woningbouwverenigingen in de uitvoering van de wet. Voor de vrijzinnig-democraat Treub was de huurprijsclausule de druppel die de emmer deed overlopen. Hij kon niet anders meer dan het 'college van bijstand' als een 'college van tegenstand' te zien.<sup>34</sup>

Het meningsverschil was in belangrijke mate gebaseerd op verschillende veronderstellingen. Waar de sociaalliberalen ervan uitgingen dat de markthuurprijs altijd boven de kostprijs van de woningen lag, gingen Pierson en Van Gijn ervan uit dat de marktprijs vaak beneden de kostprijs lag. De zogenaamde huisjesmelkers wisten volgens hen hun winsten slechts te behalen door dramatisch te bezuinigen op de kwaliteit van de bouw en het onderhoud van de woningen. De marktprijs moest volgens Pierson niet gezien worden als een maximale huurprijs, maar als een minimale, die nog onder de kostprijs lag.

Overeenstemming bestond er over het feit dat overheids gelden niet gebruikt moesten worden om de huren blijvend te drukken. Overheidsbijdragen werden rechtvaardig geacht zolang zij van tijdelijke aard waren en werden ingezet om slechte woningtoestanden uit de weg te ruimen of dienden ter compensatie van de huren van de vervangende woningen voor de ontheemden. Alleen de sociaaldemocraten bleven zich principieel verzetten tegen het idee dat sociale woningbouw rendabel zou moeten zijn.<sup>35</sup>

De rijksoverheid zag scherp toe op de toepassing van de huurprijsclausule. Van Gijn zelf verliet het regeringsadviescollege in oktober 1905 en ging werken voor het ministerie van Financiën. Dit ministerie hield nauwlettend in de gaten of de collega's van Binnenlandse Zaken het overeengekomen huurbeleid uitvoerden.<sup>36</sup> Van Gijns opvolger werd H.J. Romeijn, tot op dat moment griffier bij de Eerste Kamer. Vanwege het vele werk gaf de regering hem een voltijds aanstelling voor de contacten met de woningbouwverenigingen. Romeijn wijzigde de koers van zijn voorganger niet. Ook hij benadrukte steeds dat coöperaties hun werkzaamheden moesten beperken tot het verschaffen van een goede woning, en dat 'den leden geen andere voordeelen' dan de woning ten goede mochten komen.<sup>37</sup>

Ook Rochdale moest zich neerleggen bij de huurprijsclausule. In maart 1905 nam de vereniging deze in de statuten op: 'De woningen zullen verhuurd worden tot den normalen prijs, die zulke woningen in het vrije verkeer waard zijn.' In december 1906 erkende de regering de vereniging dan eindelijk. Voor het coöperatieve ideaal was het een pyrrusoverwinning. Via de waarborgen rondom de statuten, huurprijs en vermogens van Rochdale was winstdeling feitelijk onmogelijk gemaakt. Rochdale heette een coöperatie te zijn, maar onderscheidde zich qua organisatieopzet niet van andere verenigingen. Stelden zij er prijs op, dan konden de leden zelf voor hun woning sparen en deze

van de vereniging overnemen, maar in principe stond die weg voor alle verenigingen open. Wat overbleef was slechts het bij elkaar sparen van aandelen door de leden, waarover jaarlijks dividend werd uitgekeerd.<sup>38</sup>

Aan het einde van Kuypers kabinetstermijn was er duidelijkheid geschapen over de voorwaarden rondom de toelating. Woningbouwverenigingen konden in aanmerking komen voor rijkssteun mits zij waarborgen gaven voor overheidscontrole, de marktwerking niet verstoorden en vastlegden hun gelden uitsluitend in de volkshuisvesting te investeren.

Daarmee was de discussie voorlopig gesloten. Bij de verkiezingen in 1905 sloten linkse politici de gelederen en opereerde rechts verdeeld. Goeman Borgesius formeerde een nieuwe sociaalliberale coalitie, het kabinet-De Meester, dat geen meerderheid had in het parlement. Het 'kabinet van kraakporselein' ging van crisis tot crisis en voelde geen noodzaak om de debatten rond de Woningwet nog eens op te rakelen.<sup>39</sup>

## TOEGELATEN INSTELLINGEN

Toen er in 1905 duidelijkheid was geschapen over de voorwaarden voor overheidssteun, stroomden de aanvragen voor toelating binnen. Tussen 1905 en 1910 erkende de regering ongeveer honderd woningbouwverenigingen. Bij het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog waren het er al meer dan driehonderd.

Het gangbare beeld wil dat de Woningwet de volkshuisvestingsbeweging in een stroomversnelling bracht. Vaststaat inderdaad dat de overheidsbemoeienis de sociale woningbouwproductie op een hoger niveau bracht. Maar het particulier initiatief dat deze bouwproductie in de twintigste eeuw realiseerde was niet het particulier initiatief van de negentiende eeuw. De Woningwet veranderde het karakter en de identiteit van de sociale woningbouwsector wezenlijk.

Wanneer de bestaande woningbouwverenigingen in aanmerking wilden komen voor overheidssteun en rijkserkenning aanvroegen, werden zij 'als het ware een onderdeel van een publiek lichaam', zoals Van Gijn het uitdrukte. Zij wijzigden hun statuten om er de keur aan voorschriften die de Woningwet, het Woningbesluit en Van Gijn hadden voorgeschreven een plaats in te geven. In hun statuten verankerden zij niet alleen hun niet-commerciële karakter, maar kreeg ook het permanente overheidstoezicht een plaats. Geen enkele belangrijke financiële beslissing of organisatorische verandering zou meer plaatsvin-

den zonder goedkeuring van het gemeentebestuur. En wanneer de regering concludeerde dat de instelling niet meer 'uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting' opereerde, kon zij haar liquideren en de bezittingen nationaliseren.

De 'toegelaten' negentiende-eeuwse woningbouwverenigingen kregen zo een semipublieke status. Maar er was meer aan de hand. De strenge eisen van het rijk waren voor het overgrote deel van de bestaande verenigingen een brug te ver. Van de zeker tweehonderd negentiende-eeuwse verenigingen is van slechts een handvol bekend dat zij toelating aanvraag. Een aantal verenigingen vroeg zelf geen erkenning aan, maar was wel betrokken bij de oprichting van een nieuwe instelling, zodat deze verenigingen op een bepaalde manier een tweede leven begonnen. Maar ook dit aantal was gering.<sup>40</sup>

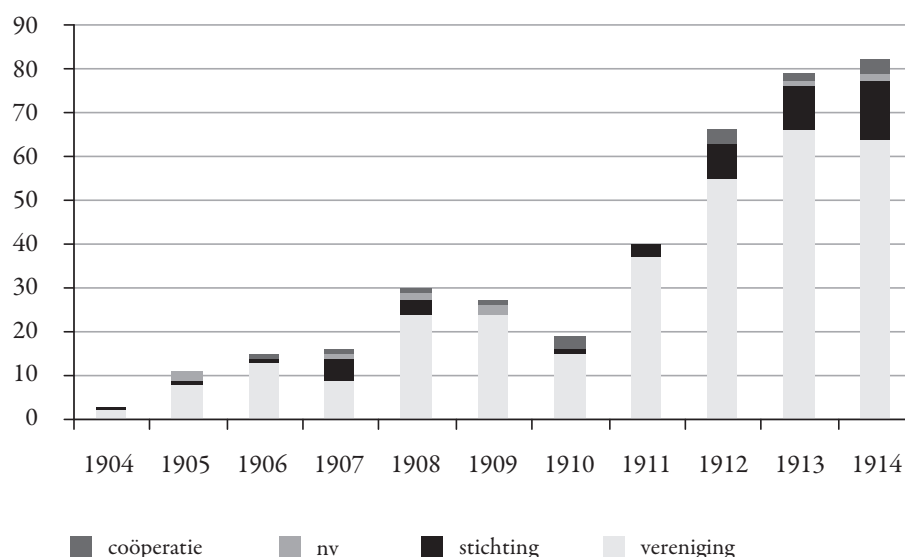
In het eerste decennium van de twintigste eeuw werden her en der nog wel woningbouwprojecten buiten de Woningwet opgezet. Vaak betrof het kleinschalige coöperatieve ondernemingen, samenwerkingsverbanden van in sommige gevallen slechts twee, en maximaal enkele tientallen arbeiders. De meeste bestaande verenigingen ontplooiden na 1900 echter niet veel activiteiten meer en stierven een stille dood. Vaak werden hun woningen in de loop van de twintigste eeuw overgenomen door verenigingen die wel in het kader van de Woningwet werkten.

Opvallend was de geschiedenis van de grootste bestaande coöperatieve vereniging: de Amsterdamse Bouwmaatschappij tot Verkrijging van Eigen Woningen. Haar bestuur overwoog toelating aan te vragen, maar zag uiteindelijk af van het strenge regime van de Woningwet. Toch concludeerde het dat 'een nieuw tijdperk' was aangebroken en dat het tijd was het oude streven 'verkrijging van eigen woningen' te vervangen door een nieuw doel: 'verbetering der volkshuisvesting'. In die geest werden de statuten in 1907 aangepast en werd het streven naar eigenwoningbezit voor de bewoners verlaten.<sup>41</sup>

Een enkele uitzondering daargelaten waren de honderden toegelaten woningbouwinstellingen, die met rijks geld zouden gaan werken, nieuwe initiatieven, speciaal opgericht om in aanmerking te komen voor overheidssteun. Deze twintigste-eeuwse woningbouwsector verschilde van die van de negentiende eeuw in de rechtsvorm die werd gehanteerd. Rond 1900 kende bijna de helft van de instellingen de vorm van de coöperatieve vereniging. Maar vanwege de grote moeite die de regering had met dit organisatiemodel vormde het onder de toegelaten instellingen een uitzondering: slechts drie of vier procent, zoals weergegeven in figuur 4.1.

De andere populaire organisatievorm in de negentiende eeuw was die van het filantropisch kapitalisme. Een beperkt aantal sociaal geëngageerde, vermogende burgers nam bij de oprichting aandelen om zo het instellingskapitaal te vormen. Deze instellingen kenden soms de vorm van een vereniging, vaak ook van een naamloze vennootschap. Onder de toegelaten instellingen was het aantal vennootschappen echter even gering als dat van de coöperaties. Zij vormden slechts twee of drie procent van het totaal.

**Figuur 4.1:** Aantal toegelaten instellingen per jaar naar rechtsvorm (1904-1914)<sup>42</sup>



De toegelaten instellingen waren over het algemeen verenigingen van burgers die zelf in aanmerking hoopten te komen voor een sociale huurwoning. Deze organisatievorm was door de invloedrijke regeringsfunctionaris Van Gijn aanbevolen als de beste voor een instelling die in het kader van de Woningwet werkzaam wilde zijn. Het lidmaatschap stond in de meeste gevallen open voor ‘allen, bekwaam tot het aangaan van overeenkomsten’. Daarmee werd de gehuwde vrouw uitgesloten, die tot in de jaren vijftig wettelijk niet handelingsbekwaam werd geacht. Om voor een woning in aanmerking te komen stelde de vereniging vaak de aanvullende voorwaarde dat het lid al een aantal jaren in de betreffende plaats woonde. Met deze bepaling probeerden

verenigingen, net als met de opgelegde bepaling dat huurprijzen marktconform moesten zijn, te voorkomen dat hun sociale woningbouwwerk het verstedelijkingsproces zou versnellen.

De leden leverden een bijdrage aan het verenigingsvermogen door via wekelijks storting een aandeel van vijf tot honderd gulden bijeen te sparen. Op de totale omzet stelden dergelijke bedragen niet heel veel voor, maar zij betrokken de leden bij het reilen en zeilen van hun vereniging. Een aandeel gaf de leden stemrecht in de ledenvergadering, waar een bestuur werd gekozen dat de leiding nam over de dagelijkse werkzaamheden, en een toezichthoudende raad van commissarissen. Vaak werd ook de mogelijkheid geschapen een administrateur vrij te stellen, die het bestuur kon bijstaan in het werk.

Daarnaast kende een substantiële minderheid van ongeveer een op de acht toegelaten instellingen de stichtingsvorm. Deze rechtsvorm was na 1900 in opkomst en populair wanneer vanuit een algemene arbeidersvereniging dochterinstellingen werden opgericht met een specifiek werkterrein.<sup>43</sup> Binnen het Woningwetbestel werd deze rechtsvorm op deze manier goed bruikbaar. Wanneer een werkliedenvereniging in aanmerking wilde komen voor overheidssteun voor woningbouw, kon zij een geheel nieuwe vereniging in het leven roepen, maar ook een dochterinstelling, waarvan zij het bestuur zelf samenstelde.

Een groot aantal instellingen, ongeveer een op de drie, bepaalde dat een of meerdere bestuursleden door de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders moesten worden benoemd. Vaak waren de gemeentelijke autoriteiten al betrokken bij de oprichting van een plaatselijke instelling en anders wilde de woningbouwvereniging hen verleiden tot een positieve betrokkenheid.

De nieuwe identiteit van de twintigste-eeuwse sociale woningbouwers bleek ook uit de namen die de oprichters hun instellingen gaven. Namen die uitdrukking gaven aan een coöperatief ideaal, zoals *Ons Ideaal*, *Helpt Elkander*, *De Vlijt*, of *Eendracht Maakt Macht*, maakten plaats voor namen die verwezen naar de in de wet verankerde werkzaamheid in het belang van de volkshuisvesting: *Openbaar Belang*, *Algemeen Belang*, *De Volkswoning*, *Volksbelang*, *Volkswoningbouw*.

De Woningwet had grote betekenis voor de omvang van de sociale woningbouw, maar de wet had ook een belangrijke invloed op de aard van de

instellingen die aan het volkshuisvestingsproject uitvoering gaven. De Woningwet van 1901 bracht een ware metamorfose teweeg: van particulier initiatief naar semi-publieke toegelaten instellingen.

## CHRISTELIJKE WONINGBOUW

Deze gedaantewisseling van de sociale woningbouwsector ging gepaard met de opkomst van nieuwe leidersfiguren. Zij waren vaak verankerd in de steeds sterker georganiseerde arbeidersbeweging. Het bouwen van arbeiderswoningen met overheidssteun was voor de vakbeweging een instrument om haar waarde richting de achterban te vergroten.

De katholieke arbeidersorganisaties ontdekten de Woningwet al vroeg. De sociaal bewogen geestelijke Alfons Ariëns, betrokken bij verschillende negentiende-eeuwse woningbouwverenigingen, was via zijn bestuurswerk voor het Centraal Bureau voor Sociale Adviezen goed op de hoogte. Al in 1901 suggereerde hij om vanuit christelijke kring de mogelijkheden van de wet aan te grijpen. 'Met goede woningen te bouwen wordt vaak veel meer voor christelijke zeden verkregen dan met de verfraaiing eener kerk', zo schreef hij in het *Katholiek Sociaal Weekblad*. 'Uit een ruime, nette woning is de weg naar den Hemel veel gemakkelijker te vinden dan uit een onoogelijk krot.'<sup>44</sup>

Net als anderen wachtten katholieken tot meer duidelijk was over de voorwaarden van overheidssteun. Begin 1904 verstuurde de Rooms-Katholieke Volksbond haar afdelingen een circulaire over de mogelijkheden van de Woningwet.<sup>45</sup> Een jaar later kreeg deze oproep gevolg. In Maastricht werd de Bouwvereniging Sint Servatius, vernoemd naar de beschermheilige van de stad, opgericht en erkend door de overheid. De initiatiefnemer was de priester J.M. Souren, kort daarvoor benoemd tot eerste 'aalmoezenier der werklieden'. Souren maakte succesvol propaganda voor de oprichting van rooms-katholieke woningbouwverenigingen en zo vond het Maastrichtse initiatief al snel navolging.<sup>46</sup> Het Bureau voor Katholieke Sociale Actie, onder leiding van Aalberse, fungeerde daarbij als adviesbureau.<sup>47</sup>

Voorals Zuid-Limburg werd een bolwerk van katholieke woningbouwverenigingen. Aalmoezenier H.A. Poels hoorde van de vereniging van zijn collega Souren in Maastricht. Naar dit voorbeeld wilde Poels de huisvestingsomstandigheden van de mijnbouwarbeiders verbeteren. Hij dacht aanvankelijk aan



de bevordering van eigenwoningbezit, maar kwam tot de overtuiging dat de oprichting van woningbouwverenigingen in de zin van de Woningwet effectiever zou zijn. Hij richtte in juli 1911 een bureau op om de oprichting van woningbouwverenigingen te stimuleren en blijvend te ondersteunen. Het kreeg de naam Ons Limburg en Poels zou het tot aan de Tweede Wereldoorlog leiden.<sup>48</sup>

Het initiatief werd een groot succes. Ons Limburg initieerde de oprichting van tientallen woningbouwverenigingen, die lid van de vereniging werden en statutair vastlegden dat zij gebruik zouden maken van de centrale dienstverlening van de vereniging. Zo kon Ons Limburg in enkele jaren tijd een uitgebreide organisatie opbouwen met een administratieve dienstverlening, eigen onderhoudspersoneel, een maatschappij voor de aankoop van grond, een dienst voor woninginspectie en een steenfabriek.<sup>49</sup>

Ons Limburg was een voorbeeld bij uitstek van de nieuwe organisatiefilosofie van de woningbouwverenigingen, waarin professionaliteit van belang werd geacht en samenwerking met de staat als vanzelfsprekend werd beschouwd. De vereniging Ons Limburg, die louter bestond uit door de regering erkende verenigingen, vroeg het rijk om subsidie voor haar ondersteunende activiteiten, een verzoek dat werd gehonoreerd.<sup>50</sup> Die statelijke steun voor de professionalisering van het verenigingswerk was een belangrijke gebeurtenis en vormde een antecedent voor later overheidsbeleid. De dagelijkse leiding kwam in handen van een vrijgesteld directeur: J.M.A. Zoetmulder, tot op dat moment inspecteur voor de volksgezondheid voor de rijksoverheid.<sup>51</sup> In 1913 probeerden enkele Brabanders het voorbeeld van Ons Limburg te kopiëren in de vereniging De Plattelandswoning, maar zij waren minder goed georganiseerd en hadden geen succes.<sup>52</sup>

De protestantse initiatieven volgden pas later. Als gemeenteraadslid zag de voorzitter van het Amsterdamse Patrimonium, Jan Douwes jr., de eerste steunaanvragen van woningbouwverenigingen voorbijkomen. Op zijn initiatief richtte Patrimonium Amsterdam in 1911 een eigen woningstichting op.<sup>53</sup> Het Amsterdamse initiatief kreeg al snel navolging binnen het protestantse verbond, dat ging fungeren als ontmoetingsplaats en vraagbaak voor plaatselijke verenigingen. De initiatieven van het gereformeerde verbond riepen ook reactie op. De kleinere, hervormde tegenhanger, de Christelijk Nationale Werkmansbond, stichtte vanaf 1912 in verschillende plaatsen eigen woningbouwverenigingen.

In 1914 waren er bijna zeventig toegelaten woningbouwverenigingen met

een christelijke signatuur, ongeveer een vijfde van het totaal. Dat was aanzienlijk meer dan in de negentiende eeuw. Toen was een uitgesproken identiteit niet opportuun geweest, vanwege de noodzaak om vanuit vele hoeken uit de samenleving kapitaal te werven. Nu grepen de confessionelen de mogelijkheden die de Woningwet bood met beide handen aan.

Confessionelen ontwikkelden ook een eigen visie ten aanzien van de volkshuisvesting. De in christelijke kring gepropageerde grote gezinnen vormden een belangrijk aandachtspunt. Vooral katholieken achtten het wenselijk dat woningbouwverenigingen speciaal voor deze doelgroep werkzaam zouden zijn en ondersteund zouden worden door staat en maatschappij.<sup>54</sup>

In de tweede plaats ging de belangstelling van de confessionelen uit naar het eigenwoningbezit. Zij meenden dat bezitsvorming een gunstige morele invloed had op de arbeiders.<sup>55</sup> Dit standpunt was in de negentiende eeuw door verschillende mensen gehuldigd, maar het thema had geen plek in de Woningwet gekregen. Waar anderen hun belangstelling verloren, bleven de confessionelen hameren op het belang van het eigenwoningbezit. Zij zagen ruimte het onderwerp aan de orde te stellen in 1908, toen de wankele sociaalliberale coalitie werd opgevolgd door een confessionele regering onder leiding van de antirevolutionair Th. Heemskerk.<sup>56</sup>

Veel meer dan het kabinet-Kuyper ontwikkelde deze coalitie een eigen sociaaleconomisch beleid, met een sterk corporatief karakter. Het instigeerde sociale verzekeringswetten, maar liet de uitvoering over aan Raden van Arbeid, waarin zowel werkgevers als werknemers een rol hadden.<sup>57</sup> Ook de Reclasseeringswet uit deze periode gaf een goed voorbeeld van de corporatieve insteek. Deze maakte overheidssteun voor de begeleiding van gevangenen mogelijk en liet het werk over aan 'vrije organen der maatschappij', zoals het Leger des Heils, zolang zij zich schikten naar de voorwaarden die de overheid daaraan stelde.<sup>58</sup>

Een belangrijke rol in dat beleid speelde de predikant en antirevolutionair Talma, die minister van Landbouw, Nijverheid en Handel werd. In 1911 diende hij een Landarbeiderswet in. De wet was een aanvulling op de Woningwet, die zich vooral richtte op de steden, waar behoefte was aan goede huurwoningen. De Landarbeiderswet wilde juist de huisvesting op het platteland verbeteren, door loonarbeiders in de gelegenheid te stellen een eigen woning met een stukje land te kopen. De wet volgde het model van de Woningwet en moest het eigenwoningbezit stimuleren via door het rijk 'toegelaten' spaarverenigingen en -stichtingen. Maar de Landarbeiderswet kreeg van Talma

niet de hoogste prioriteit. Toen andere sociale wetten veel tijd vroegen, bleef zijn wetsvoorstel op de plank liggen en liet hij de parlementaire behandeling aan zijn opvolger over.<sup>59</sup>

Naast Talma boog minister-president Heemskerk, verantwoordelijk voor het woningbouwbeleid, zich over de vormgeving van de volkshuisvesting. In 1912 deed hij een voorstel om de woningcoöperaties een aparte plek te geven in de Woningwet. Woningbouwcoöperaties hadden meestal tot doel hun huurders eigenaren van de woningen te maken. Juist daardoor kon volgens Heemskerk van hen niet gezegd worden dat zij 'uitsluitend in het belang van verbetering der volkshuisvesting' werkzaam waren, zoals de wet eiste. Hij wilde de Woningwet zo wijzigen dat ook zij rijkssteun konden ontvangen. Van subsidies kon geen sprake zijn volgens de minister-president, omdat ook 'individuele belangen' werden behartigd. Maar voor rijksleningen zag hij wel ruimte. Omdat de wettelijke waarborgen van de toelating ontbraken, zouden die wel gepaard gaan met een hogere rente dan gebruikelijk.<sup>60</sup>

Het voorstel van Heemskerk stuitte echter op grote tegenstand.<sup>61</sup> Liberalen en socialisten hechtten sterk aan de positie van de coöperaties als toegelaten instelling, omdat de overheid zo haar invloed kon doen gelden. Heemskerk constateerde dat zijn ideeën draagvlak misten en trok zijn voorstel in. Hij slaagde er niet in het coöperatieve ideaal nieuw leven in te blazen.

## HET RODE GELUK

De confessionelen reageerden enthousiast op de mogelijkheden van de Woningwet. Dat was niet verrassend. Het corporatisme dat aan de Woningwet ten grondslag lag werd door de confessionelen omarmd en zij gaven er graag handen en voeten aan. Veel ingewikkelder was de positie van de sociaaldemocraten, die hun twijffels hadden bij de overheidssteun aan woningbouwverenigingen omdat zij meenden dat gemeenten beter zelf de troffel ter hand konden nemen.

Hun standpunt vormde zich echter naar de praktijk. De SDAP bezon zich op concrete oplossingen en alternatieven toen haar politieke macht groeide. Vooral in de grote steden en industriecentra maakte de partij een snelle opmars. In 1911 steeg het aantal sociaaldemocratische gemeenteraadsleden van 118 naar 175. In 1913 steeg het aantal Kamerzetels van zeven naar achttien. 'De straten daverden van de socialistische liederen', zo tekende de socialist W.H. Vliegen later op. 'Zóó veel Internationale's als die avond gezongen zijn, zal

men niet vaak meer hooren.<sup>62</sup> Dit succes was aanleiding voor de vraag of het tijd was voor de SDAP om bestuurlijke verantwoordelijkheid te nemen. Plaatselijk was het antwoord vaak positief. In het Overijsselse textielstadje Ambt Almelo werd in 1911 de eerste socialistische wethouder benoemd.<sup>63</sup> Landelijk lag dat anders. Toen Cort van der Linden in 1913 de opdracht kreeg een regering te formeren nodigde hij ook de sociaaldemocraten uit aan de onderhandelingstafel. De partijleiding vreesde echter ingekapseld te worden door de politieke elite en achtte regeringsdeelname nog een stap te ver.

Ook op het gebied van de volkshuisvesting bezonnen de sociaaldemocraten zich op een eigen beleid. Daarbij speelden twee Amsterdamse figuren een belangrijke rol: A. Keppler en F.M. Wibaut.<sup>64</sup> Keppler was civiel ingenieur en had zich tijdens zijn studie in Delft aangesloten bij de SDAP. Hij werkte in 1904 mee aan de oprichting van een Sociaal-Technische Vereeniging van Demokratische Ingenieurs en Architecten, die een sterk sociaaldemocratisch geluid liet horen. Een jaar later trad hij, op voorspraak van Tellegen, aanvankelijk als vrijwilliger, in dienst bij het Amsterdamse Bouw- en Woningtoezicht. Wibaut was een zwager van Keppler. Deze oud-leerling van de radicaal-liberale Leidse hoogleraar economie Treub trad in 1897 toe tot de SDAP en werd in 1907 lid van de Amsterdamse gemeenteraad.

Ten dele volgden Keppler en Wibaut de traditionele lijn van de SDAP, die bouw door gemeenten zelf propageerde. In 1911 diende Wibaut een plan in om van gemeentewege tweeduizend arbeiderswoningen te bouwen. Aanvankelijk bleef het bij plannen, totdat Wibaut in 1914 door de gemeenteraad werd gekozen als wethouder belast met het volkshuisvestingsbeleid. Voor de uitvoering van zijn plannen richtte hij een Gemeentelijke Woningdienst op, waarvan Keppler directeur werd. De dienst bouwde honderden nieuwe arbeiderswoningen in Amsterdam-Noord en kocht elders vele woningen op. Zo nam die het gehele bezit van de negentiende-eeuwse maatschappij Concordia over. De SDAP trachtte deze sociale woningbouwprojecten electoraal uit te buiten met de slogan 'Wie bouwt? Wibaut!'<sup>65</sup>

Toch lieten Keppler en Wibaut zich ook positief uit over het belang van de woningbouwverenigingen. Zo bemoeide Wibaut zich met discussies over een mogelijke wijziging van de Woningwet onder Heemskerk. Vanwege de trage uitvoering van de wet meenden sommigen dat gemeenten verplicht moesten worden gesteld te bouwen wanneer het particulier initiatief tekortschoot. Opvallend genoeg verzette Wibaut zich tegen deze van oorsprong socialistische eis.

Hij vreesde dat 'het vooruitzicht op het ingrijpen der gemeente de lust tot het oprichten van bouwverenigingen door particulieren sterk zal verminderen'.<sup>66</sup> Ook Keppler stelde, in een brochure uit 1912, dat het werk van de verenigingen 'gestadig' vermeerderde en dat zij verdere ondersteuning verdienden.<sup>67</sup>

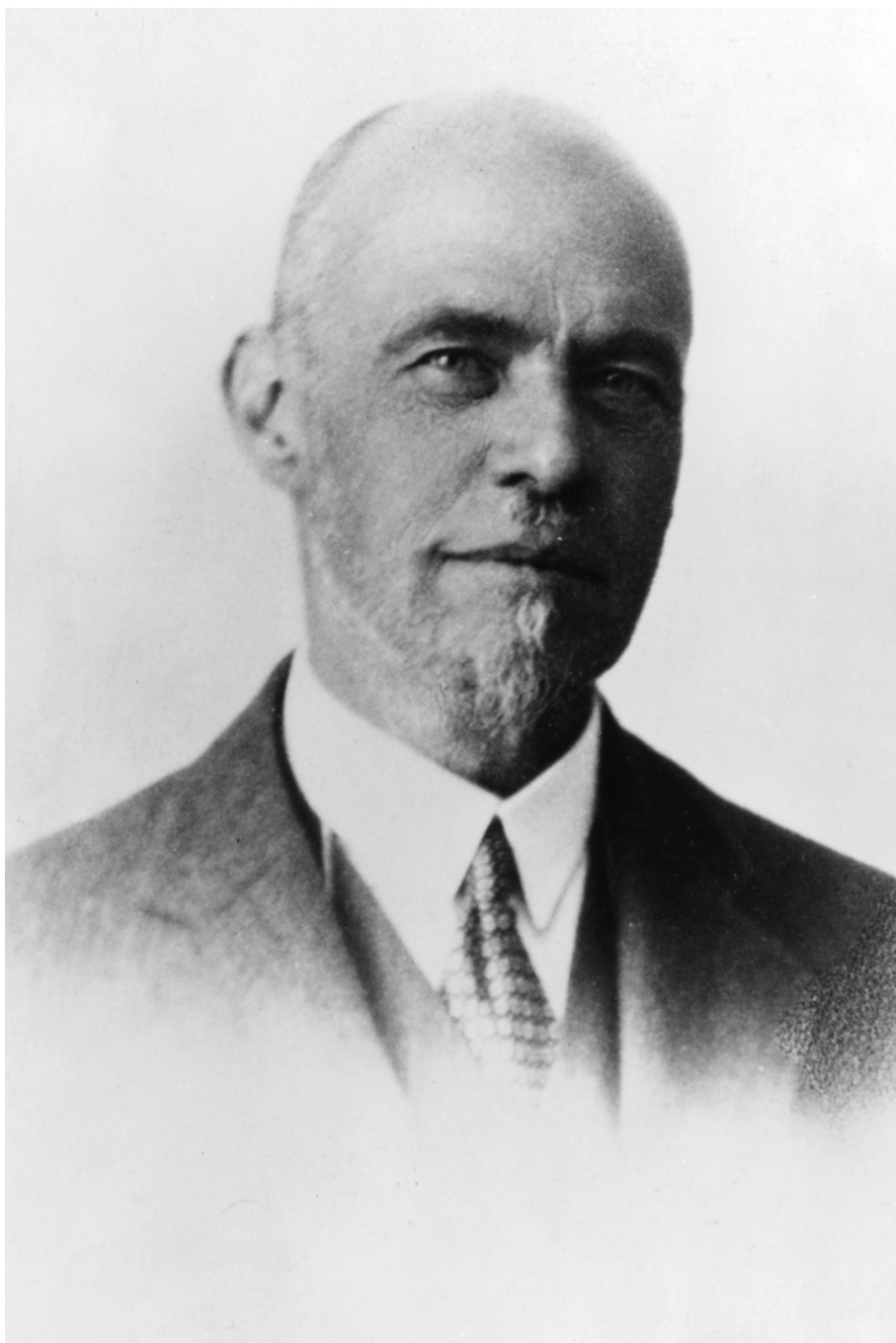
Onder invloed van Keppler en Wibaut werden in de hoofdstad verschillende woningbouwverenigingen opgericht, die warme banden hadden met de sociaaldemocratische politiek en het Nederlands Verbond van Vakverenigingen. Die banden waren over het algemeen informeel en werden, anders dan bij de confessionelen, niet tot uitdrukking gebracht in de naam, doelstelling of statuten van de verenigingen.

Het voorbeeld bij uitstek was de Amsterdamse Algemeene Woningbouwvereniging, opgericht in 1910. Formeel was zij neutraal, maar in de praktijk was zij sterk verbonden met de plaatselijke sociaaldemocratische netwerken. Haar voorzitter was de vijfentwintigjarige socialistische kleermaker Evert Kupers. Wibaut nam zitting in de raad van commissarissen. Publicist Jos van der Lans doopte zijn recente geschiedschrijving over de AWV: 'Het rode geluk'. De Amsterdamse vereniging, die zou uitgroeien tot de grootste woningbouwvereniging van Nederland, strekte tot voorbeeld en in verschillende plaatsen ontstond een met de sociaaldemocratie verweven AWV.<sup>68</sup>

De principiële voorkeur van de sociaaldemocraten voor gemeentelijke woningbouw bleef. Maar zij hadden hun verlies in 1901 genomen, toen in de Woningwet een voorkeur voor sociale woningbouw door verenigingen werd verankerd, en buiten haar mogelijkheden maximaal uit.

## NATIONALE WONINGRAAD

Naast Keppler en Wibaut speelde een derde sociaaldemocraat een grote rol in de vormgeving van het Nederlandse volkshuisvestingsstelsel: Dirk Hudig. Sinds 1905 was hij directeur van het Centraal Bureau voor Sociale Adviezen. In die hoedanigheid trad hij toe tot het bestuur van de Amsterdamsche Woningraad en raakte hij betrokken bij het werk van de woningbouwverenigingen. In zijn woonplaats, aanvankelijk Amsterdam, later Velzen, zat hij in het bestuur van verschillende woningbouwverenigingen. In 1911 schreef Hudig, samen met een van zijn medebestuurders uit de Amsterdamsche Woningraad, een *Handleiding voor woningbouwverenigingen*. Dit boekwerk van ruim tweehonderd pagina's zou uitgroeien tot een standaardwerk voor verenigingsbestuurders.<sup>69</sup>



Dirk Hudig, z.j. Bron: Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis



In het handboek riep Hudig op de mogelijkheden van de Woningwet te benutten. Hoewel hij zelf op principiële gronden het coöperatieve model prefereerde, adviseerde hij geïnteresseerden toch de verenigingsvorm te kiezen. Deze had nu eenmaal de voorkeur van de regering en vereiste bovendien minder administratieve handelingen bij de oprichting.<sup>70</sup>

Ook was Hudig betrokken bij de oprichting van een landelijke organisatie van woningbouwverenigingen. In 1912 bekeek de Kamer een mogelijke verlenging van de aflossingstermijn van overheidsleningen, van vijftig naar vijfenzeventig jaar. Verenigingen hadden daar baat bij, want een verlenging zou hun lasten doen dalen. Om hun stem te laten horen kwam op 12 december 1912 een aantal vertegenwoordigers van de sector samen. Initiatiefnemer was P.A. Zeven, penningmeester van de stichting Departementale Woningbouw in het Groningse Wildervank. Als bestuurslid van de Algemene Nederlandsche Wielrijdersbond had hij enige ervaring met collectieve belangenbehartiging.<sup>71</sup>

De aanwezige bestuurders kwamen op de gedachte de belangenbehartiging van de woningbouwverenigingen te institutionaliseren. Zij benoemden een commissie om de mogelijkheden te verkennen tot oprichting van een landelijke vereniging van sociale bouwinstellingen. Als directeur van het CBSA raakte Hudig al spoedig bij de plannen betrokken.

In augustus 1913 zag de Nationale Woningraad het levenslicht. Als doel formuleerden de oprichters 'het bevorderen der verbetering van de volkshuisvesting, het vormen van een band tusschen zijn leden en het verleenen van hulp en voorlichting aan deze'.<sup>72</sup> De Woningraad presenteerde zich als een vereniging van 'overeenkomstig de Woningwet toegelaten bouwverenigingen'.<sup>73</sup> Bij de aanvang sloten vijftig toegelaten instellingen zich aan. In de daaropvolgende jaren groeide dit aantal en sloot ook een aantal gemeenten, voor wie het lidmaatschap openstond, zich aan. Aan de zeker tweehonderd woningbouwverenigingen die niet door de overheid waren erkend werd geen woord vuilgemaakt. Hun tijd was geweest.

Op woensdag 20 augustus kwam een voorlopig bestuur voor het eerst bijeen in Café De Kroon aan het Amsterdamse Rembrandtplein. Uit de bemaning bleek dat de Nationale Woningraad een doorstart van het Amsterdamse advieskantoor zou worden. Bestuurders van de Amsterdamsche Woningraad H.C.A. Henny en Hudig werden respectievelijk voorzitter en secretaris. Naast Henny en Hudig trad Kupers, van de Amsterdamse AWV, toe tot het dagelijks bestuur en hij kreeg de functie van penningmeester.<sup>74</sup> Het kantoor



werd officieel gevestigd in het pand Centraal Bureau voor Sociale Adviezen aan de Amsterdamse Prinsengracht, waar ook de Amsterdamsche Woningraad gezeteld had. In de praktijk werd de directeur van het CBSA, Hudig, het gezicht van het nieuwe instituut.

Behalve de statuten en het reglement kwamen de financiën ter sprake. Het bestuur wilde het rijk om subsidie vragen. Ons Limburg kreeg zeventuizend gulden per jaar, zo wist een van de aanwezigen te melden. Dan zou een nationale vereniging toch zeker een dergelijk bedrag kunnen vragen? Het pas aangetreden liberale kabinet stond niet ongunstig tegenover deze gedachte. Minister-president Cort van der Linden en ook Tweede Kamervoorzitter Goeman Borgesius beloofden zich in te spannen voor de zaak. Toen Hudigs vroegere hoogleraar Treub werd benoemd als minister van Financiën was de zaak beklonken.<sup>75</sup>

Op zaterdag 23 augustus 1913 vond de officiële oprichtingsvergadering plaats, in een zaal van de Utrechtse Maatschappij tot Nut van 't Algemeen. De initiatiefnemer P.A. Zeven kwam de eer toe de oprichtingsvergadering voor te zitten, daarna was zijn rol uitgespeeld. Zeven benadrukte dat de NWR zichzelf zag als vertegenwoordigend orgaan van de woningbouwverenigingen richting de overheid. Hij sprak de hoop uit dat de regering de raad als een 'adviseerend lichaam' zou gaan beschouwen.<sup>76</sup>

In de praktijk richtte de NWR zich inderdaad sterk op beïnvloeding van het overheidsbeleid. Vereenvoudiging van het verkrijgen van rijkserkenning en financiële steun voor verenigingen vormde daarbij een belangrijk onderwerp. Het bestuur schreef adressen aan de regering en had geregeld contact met H.J. Romeijn, de ambtelijk secretaris van het invloedrijke College van Bijstand, dat de regering moest adviseren over volkshuisvestingszaken.<sup>77</sup>

In zijn eerste jaarverslag introduceerde de Woningraad – oftewel Hudig – een nieuw woord voor de volkshuisvestingsinstellingen: 'woningcorporaties'. Daarmee bedoelde de raad zowel verenigingen, stichtingen, vennootschappen als coöperaties, al lag de verwarring met die laatste term voor de hand. Na de introductie van het begrip gingen ook andere betrokkenen over woningcorporaties spreken.<sup>78</sup> Vandaag de dag is het begrip gemonopoliseerd en worden woningbouwverenigingen vaak kortweg als corporaties aangeduid, maar aan het begin van de twintigste eeuw was dit nieuw.

Met een 'corporatie' – naar het Latijnse *corpus*, oftewel lichaam – bedoelde men in die tijd een 'gevestigd lichaam', meestal een belangenvereniging.<sup>79</sup> Nu

heeft het begrip ook de connotatie met het begrip corporatisme. Dat is echter pas in de jaren dertig gemeengoed geworden, al sprak men in de Angelsaksische wereld al rond 1900 over 'public corporations', particuliere instituten die bevoegdheid moesten krijgen om publieke taken uit te voeren.<sup>80</sup>

De Nationale Woningraad positioneerde de volkshuisvestingsorganisaties op het snijvlak van het publieke en het private domein. De raad zonderde de negentiende-eeuwse particuliere initiatieven van zijn werk uit, zocht staatssteun voor professionalisering van het werk en omschreef de Woningwetinstellingen niet meer primair als verenigingen, maar als corporaties.

### **LOGICA VAN DE VOLKSHUISVESTING, TOT SLOT**

In het laatste gedenkboek van de Nationale Woningraad, uit 1987, kreeg het hoofdstuk over het begin van de twintigste eeuw de titel: 'De staat als bankier'. De auteurs benadrukten dat de overheidssteun het werk van de verenigingen op een hoger plan bracht. 'Het particulier initiatief dat vanaf het midden van de negentiende eeuw vergeefs had getracht de woontoestanden van de arbeiders te verbeteren kreeg met de Woningwet een reële kans zich in de niet-winstbeogende sfeer met de woningbouw te gaan bezighouden.'<sup>81</sup>

Voor een deel was die constatering terecht. De Woningwet stimuleerde de zelforganisatie op het gebied van de sociale woningbouw en liet de verantwoordelijkheid daarvoor bij de burger. Het systeem leek goed te werken. Begin 1914 had de regering al meer dan driehonderd nieuwe woningbouwverenigingen en -stichtingen erkend. Hun aantal zou in de jaren daarna exponentieel groeien.

Toch is daarmee niet alles gezegd over de invloed van de Woningwet. Zij steunde de woningbouwverenigingen namelijk niet alleen, zij veranderde hun identiteit ingrijpend. Aan het begin van de twintigste eeuw ontstond een corporatiesector waarin een statelijke logica dominant was en de ruimte voor informele en geassocieerde inbreng kleiner was dan voorheen.

De rol van de negentiende-eeuwse kapitalistische filantropen en arbeiderscoöperaties was uitgespeeld. Hun achterban richtte zich op de mogelijkheid van staatssteun, maar de oude instellingen pasten niet in het stramien dat de Woningwet schiep. Voor de populaire coöperatieve bouwverenigingen en vennootschappen, gedragen door de financiële steun van de achterban, bood het Woningwetbestel nauwelijks plaats. Zij verloren hun slagkracht, bouw-

den niet meer en verdwenen op de mestvaalt van de geschiedenis. De wetgeving die het particuliere initiatief bedoelde te ondersteunen sneed veel van de bestaande maatschappelijke organisaties de pas af.

In hun plaats kwamen semipublieke corporaties. Zij richtten zich naar de wensen van de rijksambtenaren, die het Woningwetbestel inkleurden en de woningcorporaties zagen als 'onderdeel van een publiek lichaam'. De overheid bepaalde hoe de organisatie van de corporaties moest worden ingericht en hoe zij hun werk moesten uitvoeren. De sector onderging deze beleidsmaatregelen gedwee. De oprichters van de nieuwe toegelaten instellingen waren afkomstig uit de verschillende geledingen van de vakbeweging en de sociaaldemocratie. Zij zagen de woningbouwverenigingen niet alleen als particuliere organen van zelfwerkzaamheid, maar ook als belangenverenigingen met een publieke taak.



## 5.

# IN HET BEHEER VAN EEN GEMEENSCHAPSBEZIT (1915-1940)

**De jaren twintig en dertig worden wel het ‘interbellum’ genoemd, het** tijdperk tussen de twee grote oorlogen van de twintigste eeuw. Blijkbaar valt er over deze jaren weinig meer te zeggen dan dat zij ten minste een pauze tussen het strijdgewoel op wereldtoneel brachten of een pauzemoment in de ontwikkeling naar een democratische samenleving van vrijheid, welvaart en sociale zekerheid. Historicus Siep Stuurman drukte dit idee uit in de woorden: ‘Op tien mei 1940 eindigde in Nederland de negentiende eeuw.’<sup>1</sup>

Ook in de geschiedschrijving van de volkshuisvesting worden de jaren twintig en dertig als een periode van stagnatie gezien. Na een korte opleving van de sociale woningbouw na de Eerste Wereldoorlog werd zuinigheid het jargon. De overheid draaide de subsidiekraan dicht en het interbellum werd een periode van ‘kommer en kwel voor de woninghervormers’.<sup>2</sup>

Daarmee is de geschiedenis van de sociale woningbouw in de jaren twintig en dertig echter niet volledig verteld. Het denken over woningcorporaties in de eerste helft van de twintigste eeuw vertoonde juist opvallende continuïteit. Met de Woningwet verloren woningbouwverenigingen een groot deel van hun particuliere karakter en werden ze voortaan gezien als ‘onderdeel van een publiek domein’. En juist dit patroon kleurde ook de jaren twintig en dertig.

## STICHT WONINGBOUWVEREENIGINGEN

Het interbellum stond in de schaduw van de 'Grote Oorlog'. De treurige dood van miljoenen mannen in de loopgraven plaatste een streep door het vaste geloof in de vooruitgang. De economie was wereldwijd verstoord geraakt. Desillusie en tegenspoed waren aanleiding tot maatschappelijke onrust. In Rusland grepen revolutionairen daadwerkelijk de macht.

Op Nederland drukte de oorlog zwaar. Het land kampte met schaarste aan allerlei producten door handelsblokkades, maakte enorme kosten om een gemobiliseerd leger op de been te houden en moest honderdduizenden Belgische vluchtelingen herbergen. De werkloosheid steeg, op sommige plaatsen was er te weinig voedsel en de Spaanse griep greep dodelijk om zich heen. Sociale onrust was ook hier het gevolg. Veel gerucht maakte het zogenaamde 'aardappeloproer'. Toen er in de hoofdstad nauwelijks meer voedsel voorhanden was plunderden hongerige Amsterdammers schepen met aardappelen bestemd voor het leger. In de confrontatie met politie en militairen vonden negen arbeiders de dood.<sup>3</sup>

Europese regeringen kozen een vlucht naar voren en bestreden de onvrede met sociaal beleid. De nieuwe staatsinterventies vonden plaats in overleg met maatschappelijke partijen en vaak via het particulier initiatief. Steeds meer pressiegroepen werden in het leven geroepen, en bestaande organisaties, zoals bijvoorbeeld de bestaande boerenbonden, richtten zich sterker op belangenbehartiging.<sup>4</sup> Het 'polderen' was geen Nederlandse uitvinding, maar was in deze jaren een breed verspreid verschijnsel.<sup>5</sup>

Nederlandse politici sloten de gelederen. Zelfs de principieel pacifistische socialisten schaarden zich achter de leningen om de mobilisatie te bekostigen. Twee staatscommissies brachten tijdens de oorlog de kiesrecht- en schoolstrijd definitief tot een oplossing. In de grondwetswijziging van 1917 was de mogelijkheid van overheidsfinanciering van bijzonder onderwijs geformuleerd als een recht. Tegelijkertijd kregen alle mannen ouder dan drieëntwintig jaar stemrecht, twee jaar later verwierven ook vrouwen dit recht.<sup>6</sup> Zo werkte de oorlog de Nederlandse pacificatiepolitiek in de hand.

Den Haag vaardigde nieuwe sociale maatregelen uit, bijvoorbeeld om de vele werklozen van bijstand te voorzien. De uitgaven van de rijksoverheid verdrievoudigden tijdens de oorlog tot jaarlijks ruim een miljard gulden. De overheid maakte schulden en om de financiële positie op termijn te verbeteren voerde de links-liberale minister van Financiën Treub een progressieve

inkomstenbelasting in.<sup>7</sup> Het negentiende-eeuwse *laissez faire*-liberalisme maakte definitief plaats voor een pluriform publiek domein waarin staat en maatschappij versmolten waren.

De woningbouw was een van de sectoren die door de oorlog volkomen vastliep. De westerse economieën werden volledig ingezet voor de productie van oorlogstuig. Bouwmaterialen en bouwvakkers waren schaars en de kosten voor het bouwen van een woning verdrievoudigden tijdens de oorlog. Door de stagnerende bouwproductie ontstond overal in Europa een tekort aan woningen. In Frankrijk, waar een groot deel van de woningen was verwoest, liep dit tekort op tot meer dan een miljoen.<sup>8</sup> De schattingen over de omvang van de woningnood in Nederland liepen uiteen van honderdduizend tot een kwart miljoen huizen. Betrokkenen spraken van een dreigende 'woningramp'.<sup>9</sup>

Veel regeringsleiders vreesden voor de sociale onrust die de woningnood tot gevolg zou hebben, zeker wanneer de oorlogsveteranen na terugkomst niet gehuisvest konden worden. De regeringen zagen een actief woningbeleid als een 'insurance against revolution' en investeerden kapitalen in 'homes fit for heroes' en 'Heimstätten für Helden'.<sup>10</sup>

De manier waarop de regeringen ingrepen verschilde. De Engelse en Amerikaanse overheden namen de woningbouw zelf ter hand. In Engeland verplichtte de regering gemeentebesturen te gaan bouwen. In de Verenigde Staten richtte het ministerie van Arbeid daartoe een *Housing Corporation* op. De Franse regering stelde vrijwel renteloze kredieten beschikbaar voor veteranen om zelf een eigen huis te bouwen. In België versterkte de regering de positie van de woningbouwverenigingen en richtte daartoe de Nationale Maatschappij voor Goedkope Woningen en Woonvertrekken op, een semi-publiek lichaam dat de financiering van en het toezicht op de sociale woningbouw op zich nam.<sup>11</sup>

Net als in België koos de Nederlandse regering voor een corporatief sociaal beleid en wilde ze de woningtekorten bestrijden door inzet van de woningcorporaties. In de loop van de oorlog breidde de liberale minister van Binnenlandse Zaken Cort van der Linden de steunmaatregelen aan deze instellingen stapsgewijs uit.

De minister maakte leningen voor woningbouw goedkoper door de aflossingstermijn te verlengen van vijftig naar vijfenzeventig jaar.<sup>12</sup> In de tweede plaats breidde hij de subsidiemogelijkheden uit. De 'achterlijkheidsbijdragen',



om krotbewoners te helpen de stap te zetten naar een degelijke huurwoning, vulde hij aan met compensatie van de hogere rente en prijsstijgingen.<sup>13</sup> In de derde plaats kon de regering met een nieuwe Woningnoodwet gemeenten verplichten corporaties te steunen of zelf te gaan bouwen – hetgeen steeds meer gemeenten deden met een eigen ‘woningdienst’ of ‘woningbedrijf’.<sup>14</sup> Ten slotte loodste het kabinet Talma’s Landarbeiderswet door het parlement. Deze wet vulde de rijksleningen voor sociale huurwoningen aan met leningen voor eigen woningbouw door arbeiders op het platteland.<sup>15</sup>

De corporatiesector reageerde verheugd op de nieuwe steunmaatregelen. De Nationale Woningraad begon in 1916 met de uitgave van een blad om bekendheid te geven aan de mogelijkheden van de Woningwet en verspreidde in hetzelfde jaar een brochure met de oproep ‘Sticht woningbouwverenigingen!’ Met een ‘woningcongres’ – bezocht door honderden verenigingsbestuurders en andere betrokkenen – vroeg de raad aandacht voor de woningnood.<sup>16</sup>

Zijn oproepen vonden gehoor. Nog tijdens de oorlog werden driehonderd nieuwe corporaties opgericht en door de regering erkend en het aantal toegelaten instellingen verdubbelde in vier jaar tijd. Hun aandeel in de nieuwbouwproductie steeg tot zestig procent.<sup>17</sup> Plaatselijk verenigden de bestuurders zich in federaties en ze zochten gezamenlijk naar nieuwe kansen op het gebied van de nieuwbouw.

De grootste groei van de sector vond echter pas plaats toen de vakbeweging zich met de volkshuisvesting ging bemoeien. Tijdens de oorlogscrisis, toen arbeiders afhankelijker werden van haar steun en de overheid van haar bemiddeling, verstevigde de vakbeweging haar positie. Tussen 1914 en 1918 groeide de achterban van de grootste vier bonden van 145.000 tot 380.000 leden.<sup>18</sup> Vlak na de oorlog richtten zij hun eigen ‘woningraden’ op.

De Amsterdamse Patrimoniumbestuurders J. Douwes en W.J. Bossenbroek begonnen met een Bond van Christelijke Woningbouwverenigingen Patrimonium. Op initiatief van de Tilburgse bestuurder van de katholieke werkliedenfederatie A.Th. van Rijen ontstond een Rooms-Katholieke Federatie van Diocesane Woningbouwcentrales, waarbij ook het regionale orgaan Ons Limburg zich aansloot.<sup>19</sup> Na de confessionelen volgden de communisten met de Bond van Arbeiderswoningbouwverenigingen. Deze godsdienstige of politieke organisaties voelden zich niet thuis bij de neutraliteitspolitiek van de Nationale Woningraad. ‘Voor een duidelijke opstelling en krachtig voeren van een eigen doelbewuste woningpolitiek achten wij ongeschikt een orga-

nisatie, die vogels van verschillende pluimage onder één hoed wil vangen,' zo schreef de communistische bond in een brochure.<sup>20</sup> Zij wilden bovendien elk de kansen op het gebied van de woningbouw uitbuiten voor hun eigen achterban.

Onder invloed van deze landelijke bonden groeide het aantal corporaties vooral in de twee jaar na de Eerste Wereldoorlog exponentieel. In 1919 en 1920 erkende de regering meer dan zeshonderd nieuwe corporaties en was een sector van ongeveer dertienhonderd semipublieke volkshuisvestingsinstellingen ontstaan. Iets meer dan de helft van de corporaties had zich aangesloten bij een landelijke bond. Patrimonium had ruim vijftig leden, de katholieke en communistische koepel iets meer dan honderd. Het ledental van de Nationale Woningraad groeide tot boven de 250. Deze bleef de onbetwiste spreekbuis van de sector.<sup>21</sup>

## **NIET BEREKEND OP HUN TAAK**

Door de toenemende omvang van de sociale woningbouw namen ook de financiële belangen die ermee gemoeid waren toe. Tussen 1914 en 1918 verstrekke de regering in het kader van de Woningwet meer dan een miljoen gulden aan leningen en nog eens een half miljoen aan subsidies. Het financiële belang van het rijk groeide vooral door die laatste steunmaatregelen. De rijksleningen werden verschaft met een vaste rente, maar de subsidies waren verbonden aan de financiële uitkomsten van het corporatiewerk.

Het toezicht op de sociale woningbouw groeide het College van Bijstand boven het hoofd. In mei 1915 wendde zijn ambtelijk secretaris Romeijn zich tot de regering en stelde voor om zijn bureau uit te breiden. Cort van der Linden en Treub reageerden positief. Voortaan rekende de regering een opslag van een tiende procent op de rijksleningen om daarmee toezichthoudende ambtenaren aan te stellen.<sup>22</sup>

Daarnaast schiep de regering een extra veiligheidsklep. Het Woningbesluit van 1902, de grondwet voor de corporaties, bepaalde al dat een instelling kon worden genationaliseerd wanneer deze 'niet uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting' meer werkzaam was. In september 1917 gaf de regering gemeenten ook het recht, zonder opgaaf van reden bepaalde woningen van corporaties over te nemen, zolang daarop een overheidshypotheek rustte. Het provinciebestuur of het rijk zou de prijs van de overname moeten vaststellen en het geïnvesteerde eigen vermogen van verenigingen of stichtingen zou uitgezonderd worden.<sup>23</sup>

Een grote zorg bleef het vaststellen van de huurprijzen voor sociale woningbouw. Volgens de huurprijsclausule moesten de huren marktconform zijn of ten minste kostendekkend. Maar door de crisis voldeed deze maatregel niet meer: de bouwkosten stegen en navenant stijgende huren konden de meeste mensen niet opbrengen. Sommige bewoners van een sociale huurwoning konden zich echter best een hogere huur veroorloven: de 'scheefwoners', zoals we hen vandaag de dag noemen. Voor hen ontwierp de regering in mei 1918 een nieuwe regeling. Zij verplichtte woningcorporaties hun huren aan te passen aan de inkomens van de bewoners. De weekhuur mocht niet minder dan een zesde van het weksalaris bedragen. Dit was een vroege variant van wat een 'subjectief' huurbeleid wordt genoemd (tegenover een 'objectief' huurbeleid, waarin niet het inkomen en de huurprijs de subsidie bepalen, maar de bouwkosten van de woning).<sup>24</sup>

Naast de versterking van het toezicht en de bemoeienis met de woninghuren, wilde de overheid ook grip krijgen op de toewijzing van de huizen. Vanaf 1920 gaf het ministerie steeds vaker leningen uit onder de voorwaarde dat een bepaald aantal woningen werd gereserveerd voor rijksambtenaren. Dit was een nieuw terrein van overheidsbemoeienis en een precedent voor het later gevoerde woonruimtebeleid.<sup>25</sup>

De Nationale Woningraad, het belangrijkste vertegenwoordigend orgaan van de corporatiesector, toonde begrip voor dergelijke maatregelen. Deze juichte ze soms zelfs toe. Hier was de invloed van Hudig zichtbaar, in de praktijk zijn belangrijkste bestuurder. Zoals velen was ook deze sociaaldemocraat geraakt door de ellende van de Eerste Wereldoorlog en hij zocht naar antwoorden op de ellende en chaos van zijn dagen. Die vond hij bijvoorbeeld in de kunst, maar ook in de orde die de sociale woningbouw bood. 'Voor Hudig, die worstelde met de grote menselijke problemen van zijn tijd en van de toekomst was de stedenbouw een onmisbaar wapen in de strijd voor een betere wereld,' zo schreef zijn biograaf.<sup>26</sup>

Efficiëntie was voor Hudig een sleutelwoord. Terwijl de sociale woningbouwsector snel uitdijde, stelde hij tot zijn grote spijt vast dat de woningcorporaties vaak niet geëquipeerd waren voor hun taak. Aanvankelijk probeerde hij via anonieme artikelen in het tijdschrift van de Woningraad gemeentebesturen aan te sporen werk te maken van hun toezichthoudende taak. Toen het rijk zijn toezicht verscherpte sprak Hudig goedkeurend van de noodzaak van 'de tot standkoming van een goede controle'.<sup>27</sup> Zelfs voor de overheidsinvloed

op de woningtoewijzing had hij begrip. Weliswaar betreurde hij het dat de 'morele rechten' van de verenigingsleden werden 'aangetast', toch noemde hij de stap van de regering in het verenigingsblad 'begrijpelijk'. 'Voor de volkshuisvesting brengt zij groote offers. Het is niet onbillijk, dat ook haar ambtenaren daarvan het voordeel hebben.'<sup>28</sup>

Hudig zag ook voor de NWR een belangrijke taak in de professionalisering van het corporatiewerk. Begin 1919 nam hij desgevraagd het voorzitterschap van de NWR tijdelijk op zich. Hij bedong wel dat hij secretariële ondersteuning zou krijgen. De jurist J. Bierens de Haan werd de eerste vrijgestelde medewerker van de Nationale Woningraad en ontving een jaarwedde van 2.800 gulden.<sup>29</sup>

Tijdens zijn voorzitterschap schreef Hudig een brochure. Daarin agendeerde hij de noodzaak van een sectorale professionalisering. Verbaasd merkte hij daarin op dat gewoonlijk een 'ernstige taak alleen' aan 'deskundigen' was toevertrouwd, maar dat de volkshuisvesting toevertrouwd werd aan 'belangstellende leken'. Op hun werk zag 'een niet almachtige staat' toe, die vertegenwoordigd werd door 'soms bekwame, soms volmaakt onbekwame gemeentebesturen'. De opstellers van de Woningwet hadden stilzwijgend verondersteld dat de corporaties 'voor de vervulling van hun taak ten volle zouden zijn berekend'. Maar die veronderstelling ging volgens Hudig niet op. In zijn brochure pleitte hij voor de oprichting van regionale adviesbureaus voor corporaties. Het lichtend voorbeeld was Ons Limburg, dat voorlichting en ondersteuning bood bij de administratie, exploitatie en het onderhoud.<sup>30</sup>

De regering had er wel oren naar mits zij gedragen werden door de verschillende woningraden.<sup>31</sup> Maar Hudig moest principieel niets hebben van de verzuilde organisatie van de volkshuisvesting. Hij hekelde de 'versnippering van krachten': 'onderlinge concurrentie, achterstelling van de zaak achter politieke overwegingen, tegenwerking en gekonkel aan de gemeentebureaus, bevoorrechtiging van bepaalde categorieën bij de verhuring'. Volgens Hudig had partijpolitiek, godsdienst of levensbeschouwing niets met de volkshuisvesting te maken: 'De bouwvereniging is niet het teere plantje, dat alleen onder het voortdurend wakend oog, onder de voortdurend zorgende hand der politieke partij kan gedijen, zooals de school, en andere instellingen, waarin een geestelijk element sterk tot uiting komt.'<sup>32</sup> Hij trachtte de confessionele en communistische bonden te overreden zich bij de Nationale Woningraad aan te sluiten. Hij knoopte besprekingen aan met de verschillende bestuur-

ders en bood hun een bestuurszetel in de Woningraad aan wanneer zij hun organisaties zouden opdoeken. Maar hij kreeg nul op het rekest. Daarmee was ook het plan voor adviesbureaus voorlopig van de baan.

Hudig nam zijn verlies. Plaatselijk bleef hij strijden tegen de ‘versnippering van krachten’. Hij riep de regering zelfs op geen nieuwe corporaties toe te laten op plaatsen waar er al een bestond, een principe dat eerder was toegepast in de Landarbeiderswet. Na de kwantitatieve groei van de sector was het volgens Hudig tijd voor een kwaliteitsslag.

### **CONFESSIONEEL CONSERVATISME**

In juli 1918, nog tijdens de oorlog, hield Nederland voor het eerst Tweede Kamerverkiezingen onder het algemeen kiesrecht. De liberalen leden een grote nederlaag. De socialisten, hoofdzakelijk verenigd in de SDAP, kregen ongeveer een kwart van de zetels: een flinke winst, maar minder groot dan ze hadden gehoopt.<sup>33</sup> De echte overwinnaars waren de drie christelijke partijen, die samen de helft van alle zetels in handen kregen. Zij waren in staat gebleken, ook nadat de schoolstrijd beslecht was, de ‘kleine luyden’ aan zich te binden. De Rooms-Katholieke Staatspartij was met dertig Kamerzetels onbetwist de grootste en leverde de minister-president: Ch.J.M. Ruijs de Beerenbrouck, die eerder een rol had gespeeld in de discussies voorafgaand aan de Woningwet.<sup>34</sup> Een tijd van confessionele politiek brak aan en bepaalde ook het speelveld waarop de corporaties opereerden.

Even leek de geschiedenis nog een andere wending te nemen. Eind 1918 brak er in Duitsland, dat de oorlog had verloren, een volksopstand uit en werd een republiek gevestigd. SDAP-voorman Troelstra meende dat ook in Nederland de tijd voor een socialistische ommekeer gekomen was. Hij riep de arbeiders op de macht te grijpen: ‘Thans is de tijd aan ons gekomen niet om te vragen tachtig gram brood meer, niet om afgescheept te worden met kleine sociale hervormingen.’ De oproep zorgde voor grote consternatie, maar daags erna werd duidelijk dat de revolutiekoorts Nederland bespaard bleef.<sup>35</sup>

Wel bepaalde Troelstra’s revolutiepoging de gevestigde partijen bij de noodzaak sociaal beleid te voeren. Ruijs de Beerenbrouck richtte daartoe een ministerie van Arbeid op. De eerste minister werd P.J.M. Aalberse, katholiek politicus, hoogleraar arbeidersrecht in Delft en directeur van de

Katholieke Sociale Actie. Aalberse was een bekend voorstander van een actiever sociaal overheidsbeleid en verruimde direct na zijn aanstelling de reikwijdte van de verzekeringswetten, bijvoorbeeld voor invalide arbeiders.<sup>36</sup>

Aalberse was ook verantwoordelijk voor het volkshuisvestingsbeleid. In de lijn van zijn voorganger Cort van der Linden breidde hij de steunmaatregelen voor sociale woningbouw verder uit. Hij vereenvoudigde de procedures rondom de toelating en financiële steunaanvragen.<sup>37</sup> Daarnaast gaf Aalberse een subsidieregeling uit voor de bouw van zogenaamde middenstandswoningen, die groter en duurder mochten zijn dan die voor arbeiders. De middenstand was net zo goed slachtoffer van de woningnood. Bovendien hoopte de regering dat de bouw van duurdere woningen bewoners van arbeiderswoningen zou doen 'opschuiven', zodat indirect ook de woningnood onder arbeiders bestreden zou worden.<sup>38</sup>

Het beleid van Aalberse volgde een corporatief model. Hij wilde werkgevers, werknemers en maatschappelijke organisaties zo veel mogelijk inspraak geven in de sociaaleconomische politiek. Hij richtte een Hoge Raad van Arbeid op, de voorloper van de huidige Sociaal-Economische Raad, en initieerde een grondwetswijziging, waarmee de overheid de mogelijkheid kreeg verordenende bevoegdheden af te staan aan particuliere organisaties.<sup>39</sup>

In 1919 riep Aalberse een 'Rijkswoningraad' in het leven, die de regering moest adviseren rondom de toelating van woningcorporaties en financiering van de sociale woningbouw. In het bestuur zaten vertegenwoordigers van de verschillende landelijke verenigingen van corporaties: de Nationale Woningraad, Patrimonium en de Rooms-Katholieke Federatie van Diocesane Woningbouwcentrales. De communistische Bond van Arbeiderswoningbouwverenigingen werd door Aalberse, hoewel groter dan Patrimonium, gepasseerd. Verder nam ook een aantal deskundigen, zoals J. Kruseman, A. van Gijn en J. ter Meulen, zitting in het bestuur.<sup>40</sup>

De sociaaleconomische politiek van de confessionelen veranderde toen de internationale situatie normaliseerde. Net als elders in het Westen wilde de regering haar bemoeienis met het maatschappelijk leven verminderen en de staatsschuld – die in Nederland was gegroeid tot bijna drie miljard gulden – terugdringen.<sup>41</sup> Sociaaldemocraten riepen op de staat een blijvende invloed te geven op de productie en verdeling van goederen, maar de

regerende confessionelen wilden niets van een dergelijke 'socialisatie' weten. Zij zagen het crisisbeleid als tijdelijk en wilden de overheidsinterventies in het maatschappelijk leven afbouwen nu de markt zich herstelde.<sup>42</sup>

Het confessionele corporatisme kreeg een ander accent. Nog steeds was het de confessionelen te doen om de bloei van het particulier initiatief. Zij – en dat gold met name voor de protestanten – meenden die bloei echter niet te zullen bereiken met een actieve, maar met een terughoudende staat, al waren er linkse tegengeluiden. Een conservatieve 'confessionele ordening' typeerde het Nederlandse sociaaleconomische beleid tot aan de Tweede Wereldoorlog. Al dijen ook hier het sociaal zekerheidsstelsel en de publieke uitgaven uit, zij deden dat toch aanzienlijk minder snel dan in andere landen.<sup>43</sup>

Die confessionele ordening pakte voor woningcorporaties niet erg gunstig uit. Hun politieke vriendschappen bekoelden of waren van weinig invloed. Iemand als Aalberse was de corporaties welgezind, maar had weinig invloed in de door de rechterflank gedomineerde christelijke politiek. Dat gold bijvoorbeeld ook voor de Patrimoniumvoorman en linksbuiten van de ARP, C. Smeenk. 'Wie in de politiek gaat, is weg,' zo verweet zijn achterban hem eens snerend op een CNV-ledenvergadering.<sup>44</sup> De sociaalliberalen, lang de belangrijkste politieke bondgenoten van de woningbouwverenigingen, hadden niet alleen weinig invloed, maar ook nauwelijks banden met het nieuwe bestel van toegelaten instellingen.

Alleen de sociaaldemocraten, die plaatselijk goede contacten hadden met verenigingsbestuurders en de Nationale Woningraad domineerden, schaarde zich onverkort aan de zijde van de corporatiesector. Maar zij verkeerden, zeker na de mislukte revolutiepoging van Troelstra, in het defensief. Slechts 'in uiterste noodzaak' werkten de confessionelen met hen samen.<sup>45</sup> Met de sociaaldemocraten kwamen ook de corporaties in een politiek isolement.

## **PARTICULIER INITIATIEF TEGENOVER GEMEENSCHAPSBOW**

De woningcorporaties verkeerden in de jaren twintig in een kwetsbare positie. Het corporatieve ideaal leidde niet meer tot grootschalige overheidssteun aan de volkshuisvesters. De regering wilde weliswaar het particulier initiatief blijven ondersteunen, maar zij stelde hardop de vraag of de semipublieke corporaties hiertoe wel gerekend konden worden.



Impliciet ging SDAP-politicus Wibaut in op deze vraag en hij beantwoordde die negatief. Dat deed hij in 1919 in het rapport van de 'socialisatiecommissie' die hij voorzat. De commissie besprak de woningmarkt als lichtend voorbeeld. De nieuwbouw van arbeiders- en middenstandswoningen was volgens Wibaut en de zijnen 'reeds gesocialiseerd', want die was 'uit handen van partikulieren in die van de gemeenschap' overgegaan.<sup>46</sup>

Na Wibaut maakten steeds meer betrokkenen het onderscheid tussen 'gemeenschapsbouw', waarmee zij het werk van gemeenten en corporaties op een hoop veegden, en 'particulier initiatief', waarmee men verwees naar de commerciële bouwnijverheid. Anders dan Wibaut gebruikten de meesten de termen om uitdrukking te geven aan hun waardering voor dat particulier initiatief, oftewel de commerciële woningsector.

Dat gold bijvoorbeeld voor de ambtelijke top van het nieuwe ministerie van Arbeid, die een koerswijziging inzette. Rond 1920 had de regering in het kader van de Woningwet ruim vierhonderd miljoen gulden toegezegd aan leningen en drie miljoen gulden aan subsidies uitstaan.<sup>47</sup> Minister Aalberse wilde het toezicht versterken. Hij hief het College van Bijstand op en bracht haar taken over naar de directie Volksgezondheid, die onder leiding stond van de jurist L. Lietaert Peerbolte.<sup>48</sup>

Steeds duidelijker werd dat deze organisatorische verandering gepaard zou gaan met een beleidsverschuiving. In mei 1920 sprak referendaris van het departement P.A. van der Drift op een congres van huis- en grondbezitters. In zijn lezing – waarvoor hij ongetwijfeld goedkeuring had van zijn meerderen – stelde Van der Drift dat de Woningwetbouw 'een doodende concurrentie' vormde voor het 'particulier initiatief'.<sup>49</sup>

Enkele maanden later stelde minister Aalberse een zelfstandige inspectie voor de volkshuisvesting in, met H. van der Kaa aan het hoofd. Van der Kaa was tijdens de oorlogsjaren benoemd tot directeur van het Amsterdamse Bouw- en Woningtoezicht. In de 'rode' hoofdstad streefde Van der Kaa ernaar het aandeel van de commerciële bouw te vergroten. Hij introduceerde daartoe een premiestelsel van eenmalige vaste subsidies in plaats van de aanvullingen van exploitatietekorten, zoals het geval was bij de corporaties. Aalberse stelde hem aan om zijn premiereregeling landelijk vorm te geven.<sup>50</sup>

Begin 1921 liet Aalberse zijn inspecteurs een systematisch onderzoek uitvoeren naar de financiële huishouding van de corporaties. De conclusies waren schrikbarend. Veel administraties bleken onder de maat, fraudegevoelig

of te kostbaar. Bij de bouw heerste een gebrek aan zuinigheid en ontbraken waarborgen voor de kwaliteit. Voor het onderhoud van de woningen werd vaak te weinig gereserveerd en de huren werden, ondanks alle regelgeving, vanuit bedrijfsmatig oogpunt vaak ongezond laag gehouden. Ten slotte vertegenwoordigden veel corporatiebestuurders de belangen van de zittende huurders en waren maar weinig bestuurders geïnteresseerd om hun werkzaamheden uit te breiden.<sup>51</sup>

Aalberse zocht naar een manier om corporaties te bewegen efficiënter te werk te gaan. Hij viel terug op een suggestie van NWR-voorman Hudig en keerde zich tegen de 'woekering van vereenigingen zonder kracht', de vele corporaties die slechts een slapend bestaan leidden, het woningbezit verwaarloosden of een ongezonde bedrijfsvoering hadden.<sup>52</sup> In april 1921 paste Aalberse het Woningbesluit, de grondwet voor corporaties, aan. Hij bepaalde dat wanneer de oprichting van een corporatie 'niet in het belang van de verbetering der volkshuisvesting' was te achten, deze geen overheidserkenning zou krijgen.<sup>53</sup> Vanaf dat moment zou het aantal werkzame corporaties niet verder meer toenemen, en in de loop van de jaren zelfs gestaag teruglopen. Steeds meer inactieve verenigingen en stichtingen werden door de regering opgeheven, met in 1927 het recordaantal van 190. Daarna zou het aantal zich stabiliseren rond de 1060 toegelaten instellingen.<sup>54</sup>

Ook nam Aalberse een clause op in het Woningbesluit waarmee hij de corporaties financieel aan banden kon leggen. Bij de verlening van een voorschot kon de regering voortaan eisen dat eventuele 'batige saldi' (de winsten die de woninghuren zouden opbrengen) gestort werden in een fonds. Dit fonds zou door de gemeente worden beheerd en aangewend 'ter verbetering van de volkshuisvesting' ter plekke. Omdat de woningbouw in deze jaren niet winstgevend was leek het een symbolische maatregel. Maar de implicatie was groot. De maatregel gaf aan dat de overheid de corporatiegelden beschouwde als 'maatschappelijk gebonden vermogen', zoals het later genoemd zou worden. De Nationale Woningraad juichte de maatregelen van Aalberse toe en liet de inperking van de zelfstandigheid van de corporatie onweersproken.<sup>55</sup>

Op 1 juni 1921 deed de minister een schrijven uitgaan, waarin hij stelde dat het einde van het woningtekort in zicht was gekomen. Aalberse waarschuwde zelfs voor een 'schromelijke overproductie van bouwplannen'. Daarom schortte hij alle subsidie- en voorschotverlening op basis van de Woningwet

op, behalve in uitzonderlijke gevallen van plaatselijke woningnood.<sup>56</sup> In de Tweede Kamer lichtte Aalberse zijn brief toe. Hij stelde dat het aandeel van de gemeenten en corporaties in de woningbouw 'iets heel gewoons' leek te zijn geworden, maar dit niet was. Deze situatie paste volgens de minister niet in de geest van de Woningwet. Die had overheidsingrijpen 'alleen bedoeld als een aanvulling ter woningverbetering, in zoover het particulier initiatief tekort zou schieten'.<sup>57</sup> Impliciet stelde ook hij dat de corporaties niet tot dit particulier initiatief konden worden gerekend.

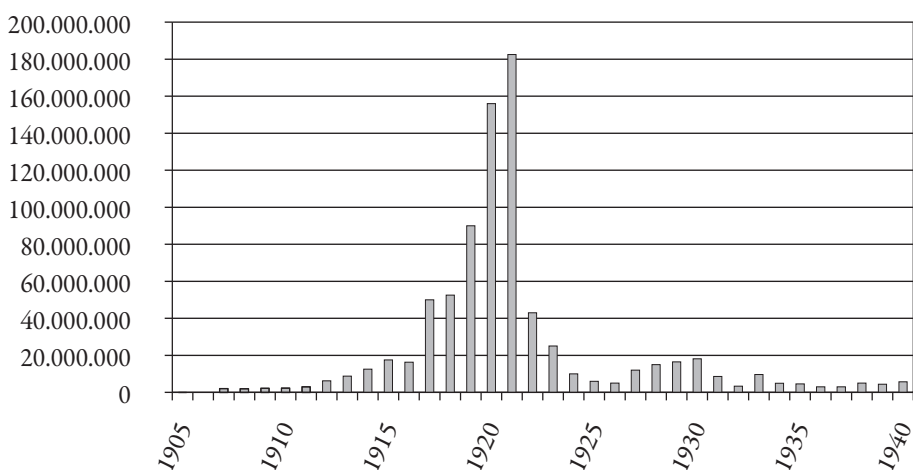
Verenigingsbestuurders hadden begrip voor de noodzaak de overheidsuitgaven te verminderen. Maar dat Aalberse een principiële voorkeur uitsprak voor het commerciële circuit was tegen het zere been. De 'uitlevering' van de volkshuisvesting aan de 'particuliere bouw' beschouwde de Nationale Woningraad als een 'oorlogsverklaring'.<sup>58</sup> Met die uitspraak nam ook de raad het onderscheid tussen corporaties en particulier initiatief stilzwijgend over. Overheid en sector spraken niet langer waarderend over het particuliere karakter van de woningcorporaties. Voor hen waren de instellingen onderdeel van een publiek lichaam geworden.

## DE MOORD OP DE WONINGWET

Aan het begin van de jaren twintig stapten vrijwel alle westerse regeringen af van hun grootschalige investeringen in sociale woningbouw.<sup>59</sup> Ook in Nederland kneep de regering de stroom aan leningen en subsidies op basis van de Woningwet snel af. In 1920 was er nog voor een bedrag van ruim honderdvijftig miljoen leningen voor sociale woningbouw toegezegd. Zoals weergegeven in figuur 5.1, liep dit bedrag daarna snel terug, tot gemiddeld minder dan tien miljoen per jaar.

In deze jaren kwamen overheid en corporaties lijnrecht tegenover elkaar te staan. Beide partijen streefden naar professionalisering van het beheer van de bestaande woningbouw. Maar waar bewindvoerders en ambtenaren zochten naar nieuwe ruimte voor de commerciële bouwnijverheid, wezen vertegenwoordigers van de sector op de blijvende noodzaak van gesubsidieerde nieuwbouw. Corporatiebestuurders stoorden zich met name aan het wegvallen van subsidies op de dure woningen die zij, aangemoedigd door de overheid, in crisistijd hadden gebouwd.

**Figuur 5.1:** Toegezegde bedragen voor Woningwetleningen per jaar (1902-1940)<sup>60</sup>



Sommige corporaties weigerden huurverhogingen door te voeren om de bezuinigingen op te vangen. En wanneer bestuurders zich welwillend opstelden, waren het vaak de huurders die in opstand kwamen. Bij de Amsterdamse coöperatie Rochdale zette een groep verontwaardigde leden het bestuur zelfs af en hoopte met deze paleisrevolutie verhoging van de huren te voorkomen. Dergelijke acties brachten de financiële positie van corporaties in gevaar. Gemeentebesturen grepen daarom hard in, dreigden met naasting van de woningen en drukten het verzet de kop in.<sup>61</sup>

In deze roerige jaren verliet Hudig de Nationale Woningraad. Hij had tijdens de oorlog gewerkt aan de oprichting van het Nederlandsch Instituut voor Volkshuisvesting (later met toevoeging 'en stedebouw': NIVS) dat de volkshuisvesting in brede zin moest behartigen. Hudig ervoer blijkbaar dat het belang van de corporaties niet meer vanzelf samenviel met dit algemene belang. Hij werd de voorzitter van dit nieuwe instituut. In december 1921 kondigde hij aan zijn werk bij de NWR niet langer te kunnen verenigen met die van het NIVS, vanwege de verschillen in doelstellingen van de instellingen. Dit was een zware slag voor de Woningraad en er werd zelfs een fusie met het NIVS voorgesteld om Hudigs vertrek te voorkomen. Maar gezien Hudigs beweegredenen om een instelling naast de NWR op te richten kon van fusie geen sprake zijn.<sup>62</sup>

Een jaar na Hudigs vertrek vond het bestuur een opvolger: G. van den Bergh, Amsterdams advocaat en gemeenteraadslid voor de SDAP. Zijn ervaring op het gebied van de volkshuisvesting beperkte zich tot zijn werk voor een huurcommissie, waarvan hij in 1922 lid was geworden. Minder dan Hudig had Van den Bergh wortels in het maatschappelijk werk, hij was veeleer een 'politieke figuur'.<sup>63</sup>

Ook ambtelijk secretaris Bierens de Haan vertrok. Een oud-medewerker van Hudig werd bereid gevonden hem op te volgen. Arbeiderszoon Jan Bommer werkte van zijn veertiende tot zijn tweeëntwintigste op het Centraal Bureau voor Sociale Adviezen. Hij werd in 1923 aangenomen bij de Woningraad en begon een lange carrière in de volkshuisvesting. Ook Bommer was een sociaaldemocraat. In 1925 huwde hij Jeltje Rodriguez de Miranda, een nicht van de bekende SDAP-wethouder Monne de Miranda, met wie Bommer in de loop van de tijd een hechte vriendschap sloot.<sup>64</sup>

Van den Bergh en Bommer zouden de NWR samen vijftien jaar leiden. Zij waren strijdbaar. In zijn eerste rede als voorzitter veegde Van den Bergh de vloer aan met het regeringsbeleid. 'De particuliere bouw' had volgens hem zijn langste tijd gehad. 'Hij heeft monumenten van afzichtelijkheid weten op te richten. Indien iemand nog twifelen mocht, dan zeggen we: "Ga naar de Pijp te Amsterdam en wordt wijs"'.<sup>65</sup>

Maar de confessionele regering bleef bij haar politiek. De belangrijkste kracht achter dat beleid werd de antirevolutionair H. Colijn, die in 1923 minister van Financiën werd na een loopbaan bij de Koninklijke Bataafsche Petroleummaatschappij. Hij drong er bij Aalberse steeds op aan dat de regering 'zich van kapitaalsverschaffing onthoude, waar zulks mogelijk is' en slechts 'in uiterste geval' sociale woningbouw financieel ondersteunde.<sup>66</sup>

Het bezuinigingsbeleid van Colijn werd inzet van de Tweede Kamerverkiezingen die op 1 juli 1925 plaatsvonden. De minister werd op verkiezingsposters afgebeeld als 's lands stuurman' aan het roer van de natie.<sup>67</sup> Links vond het waanzin een bezuinigingspolitiek te blijven voeren nu de economie zich herstelde. Zo hekelde de SDAP 'de moord op de Woningwet', die het kabinet had gepleegd. Met een verwijzing naar Colijn als stuurman stelden de socialisten dat het schip van de regering 'met volle zeilen naar het land van reactie' stevende, 'het beloofde land voor grond- en bouwspeculanten'. Maar, zo hielden de sociaaldemocraten dreigend voor, 'de dag der vergelding' naderde.<sup>68</sup>





Spotprent uit de SDAP-brochure *De moord op de Woningwet of de dag der vergelding*: de ministers verantwoordelijk voor de volkshuisvesting (Ruijs de Beerenbrouck van Binnenlandse Zaken, Aalberse van Arbeid en Colijn van Financiën) hebben de Woningwet begraven en dansen rond haar graf, ca. 1925. Bron: Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis

Maar de vergelding bleef uit. Links boekte een kleine winst – NWR-voorzitter Van den Bergh was een van de nieuwe SDAP-Kamerleden. Maar de confessionelen bleven in het centrum van de macht. De nieuwe minister van Arbeid werd J.R. Slotemaker de Bruïne. Deze hervormde theoloog, lid van de CHU, stond bekend om zijn grote sociale engagement.<sup>69</sup> Maar ook hij had zich uitgesproken tegen een 'staats-albemoeienis' en voor een 'ordenende' staat, die de 'vrije maatschappelijke krachten ruime baan' moest geven voor 'grootsche ontplooiing'.<sup>70</sup>

Van den Bergh vestigde zijn hoop op de nieuwe minister. In november 1926 organiseerde hij een 'woningcongres'. Hij trachtte een politieke coalitie te smeden en nodigde bondgenoten van de grote politieke stromingen uit om te komen spreken. Het linkse kamp werd vertegenwoordigd door SDAP-senator Wibaut en het sociaalliberale Kamerlid S.J.L. van Aalten. Onder de confes-

sionelen vond Van den Bergh in de protestantse parlementariër C. Smeenk een medestander. Onder de katholieken vond hij geen vertegenwoordiger uit de landelijke politiek, maar wel H.C. Nijkamp, gemeenteraadslid en vakbondsbestuurder in Enschede. Zowel Smeenk als Nijkamp behoorden tot de confessionele linkerflank. Het kwartet werd in de rechtse pers dan ook weggezet als een viertal 'socialisten'. Smeenk dreef er op het congres de spot mee: 'akkoord om met Wibaut in een partij te zitten, als dit maar de anti-revolutionaire is'.<sup>71</sup> Met veel gevoel voor tactiek nodigde Van den Bergh ook Frida Katz uit voor het congres. Deze vooruitstrevende advocate was niet lang daarvoor door Slotemaker de Bruïne zelf overtuigd om zich aan te sluiten bij de CHU en zat sinds 1922 voor die partij in de Tweede Kamer. De sprekers en vijfhonderd aanwezigen spraken zich krachtig uit tegen het geldende regeringsbeleid.

In de Tweede Kamer kruiste Van den Bergh de degen met minister Slotemaker. Centraal in hun discussies stonden de bedoelingen van de Woningwet van 1901. Volgens Van den Bergh kon het uitschakelen van corporaties en gemeenten nooit de bedoeling zijn geweest. Slotemaker zag dat anders. Hij citeerde de 'vader van de Woningwet' Goeman Borgesius, die zelf de hoop had uitgesproken dat zijn wet ertoe zou leiden dat het 'particulier initiatief zich krachtig' zou doen gelden. Hij wilde de commercie de ruimte geven en slechts ingrijpen waar uitwassen zich voordeden.<sup>72</sup>

Van den Bergh koos het offensief. Hij diende een motie in waarin de regering opgeroepen werd de steunmaatregelen van de Woningwet 'uit te voeren op overeenkomstige wijze als in de laatste jaren voor de oorlogscrisis het geval was'. In de toelichting reflecteerde Van den Bergh kritisch op het gangbare onderscheid tussen 'particuliere' en Woningwetbouw, dat hij onzinnig achtte.<sup>73</sup> Van den Bergh kreeg steun uit onverwachte hoek. Ook de conservatief-liberale voorman A. van Gijn, die een belangrijke rol had gespeeld bij de totstandkoming van de Woningwetbouw, was van mening dat de regering de wet te bekrompen toepaste.

Maar Slotemaker pareerde de kritiek beslist. Hij had er de stukken maar eens op nageslagen en concludeerde dat de opstellers van de Woningwet het 'particulier initiatief' hadden gedefinieerd als 'datgene wat geschiedde zonder Overheidssteun, daargelaten of het particuliere dan wel vereenigingsbouw' was. Dat was te kort door de bocht. In werkelijkheid had de wetgever zich niet gerealiseerd welke invloed overheidssteun op de identiteit van de woningbouwverenigingen zou hebben. De strekking van Slotemakers opmerking



was echter duidelijk. Sinds 1901 hadden de woningcorporaties zich gericht op overheidssteun en was van zelfstandige werkzaamheid nauwelijks meer sprake. Daarmee hadden zij volgens hem ook het recht verloren om als particuliere instellingen behandeld te worden.

Tot aan de stemming bleef de uitkomst van het parlementaire debat spannend. De socialisten en liberalen hadden geen meerderheid en alles hing dus af van het stemgedrag van kritische confessionelen. De stemming, op 1 december 1927, liet zien dat de partijdiscipline groot was.<sup>74</sup> De drie grote christelijke fracties stemden eensgezind tegen de motie van Van den Bergh, zo ook Smeenk en Katz, ondanks hun eerdere uitspraken.

Na deze confrontatie raakten de verhoudingen tussen de regering en de sector sterk bekoeld. NWR-voorzitter Van den Bergh beschuldigde de regering ervan 'doelbewust een stuk Nederlandsche beschaving, een stuk Nederlandsche volkskracht, een stuk Nederlandsch initiatief' te vernietigen.<sup>75</sup> In de zomer van 1928 besloot het NWR-bestuur zelfs om alle correspondentie met de minister te beëindigen, omdat deze 'in een polemiek' dreigde te verzanden. Bij het jaarlijkse ledencongres, dat in deze periode werd gehouden, bekritiseerde Van den Bergh hoofdinspecteur H. van der Kaa in zijn bijzijn zo stevig, dat deze zich 'onheusch behandeld' voelde en de bijeenkomsten van NWR stelselmatig ging mijden.<sup>76</sup> Twee ideologieën stonden frontaal tegenover elkaar: het sociaaldemocratische primaat van de gemeenschap tegenover een conservatief confessioneel ideaal van een zelfstandig particulier bestel. Het conflict had iets van de hopeloze loopgravenoorlog, die tien jaar eerder was gevoerd.

## DE EIGEN WONING

Naast de bezuinigingen probeerde de confessionele regering het bestaande sociale woningbouwbezit in handen van particulieren te brengen. Zij plaatste 'de eigen woning' weer op de politieke agenda. In de jaren rondom de totstandkoming van de Woningwet was dit thema nauwelijks meer aan de orde geweest. Het paste niet in een streven naar een roulerend volkshuisvestingsfonds, waarop de overheid blijvend greep had. Nu de volkshuisvesting vooral geld kostte ging dit argument echter niet langer op.

De Nederlandse regering liet zich inspireren door de situatie bij de zuiderburen. De Belgische overheid steunde al vanaf het einde van de negen-

tiende eeuw verenigingen die krediet verschaften voor woningbouw door particulieren. In de jaren twintig stimuleerde ze ook de verkoop van sociale huurwoningen. De regering bepaalde dat verenigingen die hun woningen met overheidsgeld gebouwd hadden hun woningen pas mochten verhuren nadat zij een serieuze poging hadden ondernomen de woningen te verkopen aan particulieren.<sup>77</sup>

Christelijke denkers in Nederland waardeerden deze Belgische politiek. Zij uitten het traditionele argument dat een 'grootte schare van het bezitlooze proletariaat' gevaarlijk was en het eigenwoningbezit de 'persoonlijke werkracht' op zou wekken en 'de orde en de rust' zou waarborgen.<sup>78</sup>

Een van de eersten die zich bezon op concrete mogelijkheden om in Nederland het eigenwoningbezit te stimuleren was H.G. van Beusekom. Deze civiel-ingenieur van gereformeerde huize promoveerde in 1920 te Delft op een proefschrift over de volkshuisvesting. Hij pleitte voor de verkoop van sociale huurwoningen aan bewoners. Om te voorkomen dat de huizen indirect in handen van huisjesmelkers zouden komen stelde hij voor gemeenten en corporaties een terugkooprecht te geven. Zijn constructie was een variant op het later populaire Maatschappelijk Gebonden Eigendom. Een jaar later trad Van Beusekom in dienst bij de landelijke inspectie op de volkshuisvesting.<sup>79</sup>

Minister Aalberse volgde de voorstellen van Van Beusekom slechts ten dele op. In september 1923 schreef de bewindsman de gemeentebesturen aan over het thema. In zijn brief pleitte hij voor de verkoop van Woningwetwoningen. 'Voorzoover het belang der Volkshuisvesting zich er niet tegen verzet,' zo schreef de minister, 'moet aan verkoop, desnoods met eenig verlies, boven voortgezette exploitatie met bijdragen de voorkeur worden gegeven.'<sup>80</sup> Maar over een mogelijk antispesulatiebeding repte hij met geen woord.

De Nationale Woningraad reageerde zeer terughoudend. In zijn tijdschrift zette secretaris Bommer in juni 1924 de bezwaren tegen het eigenwoningbezit op een rij. Net als Van Beusekom waarschuwde hij dat de woningen, met rijks geld gebouwd, in handen van huisjesmelkers terecht konden komen. Bovendien onderhielden corporaties en gemeenten hun huizen beter dan particulieren. 'Men doet beter den toestand te laten zooals hij is. Verkoop van Woningwetwoningen zal geen financieele voordeelen meebrengen, terwijl er grootte maatschappelijke nadeelen tegenover staan.'<sup>81</sup>

Op het punt van de speculatie echter gaf Aalberse gehoor. Hij bepaalde dat

verkoop van Woningwetwoningen slechts toegestaan was aan de bewoners ervan en dat kopers hun huis niet mochten verkopen zolang zij in de betreffende gemeente bleven wonen.<sup>82</sup> Maar de minister ging niet in op de gevreesde nadelige gevolgen voor het onderhoud van de woningen. De Nationale Woningraad bleef terughoudend en het eigenwoningbezit sloeg onder gemeenten en corporaties nauwelijks aan.<sup>83</sup>

Initiatieven ter bevordering van het eigenwoningbezit ontstonden vooral buiten de corporaties en de Woningwet om. Zo zette de katholieke vakbeweging haar verzekeringsmaatschappij Concordia in om het eigenwoningbezit te stimuleren. Concordia gaf financiële steun aan groepen van tien tot dertig arbeiders om woningen te bouwen op basis van een hypotheekconstructie. Maar het ging in totaal slechts om enkele honderden woningen.<sup>84</sup>

Ook de Landarbeiderswet uit 1918 bracht weinig vrucht voort. Deze was bedoeld om werknemers in de landbouw, tuinbouw of veehouderij financieel te steunen teneinde een stukje grond te kunnen kopen en een huis te kunnen bouwen. In de loop van het interbellum werden een kleine tweehonderd verenigingen opgericht om de wet handen en voeten te geven. Zij hielpen iets meer dan vijfduizend landarbeiders aan een stukje grond en een huis.<sup>85</sup> Op een jaarlijkse nieuwbouwproductie van vijftientwintig- tot vijftigduizend woningen was dat een druppel op een gloeiende plaat. De doelgroep was beperkt: zij betrof 'loonarbeiders', geen zelfstandigen en alleen hen die als 'hoofdberoep' op het land werkzaam waren. Bovendien moesten deze mensen tien procent van de investering zelf opbrengen. De confessionele regering zag deze problemen, maar vreesde voor stijging van de uitgaven bij de uitbreiding van de doelgroep en wilde de wet niet versoepelen.<sup>86</sup>

De confessionelen droomden van een herziening van het volkshuisvestingsbestel en een herwaardering van het eigenwoningbezit. Maar de rijksfinanciën en de gespannen politieke verhoudingen beperkten hun ruimte om nieuw beleid te initiëren.

## **ZAAKWAARNEEMSTERS VOOR DE OVERHEID**

Op lokaal en nationaal niveau zochten corporatiebestuurders naar alternatieven voor de weggevallen rijkssteun. In 1923 zocht het NWR-bestuur contact met een aantal vooraanstaande lieden uit de wereld van de hypotheekbanken. Zij reageerden niet erg welwillend op de toenadering. De

bouw van arbeiderswoningen was nog vaak duur, risicovol en weinig rendabel.<sup>87</sup> De raad probeerde de particuliere partijen te verleiden. In september 1924 presenteerde deze het voorstel tot oprichting van een 'Instituut voor Volkswoningbouw': een intermediair tussen beleggers en corporaties, die door bindende voorschriften garanties zou bieden voor de terugbetaling van investeringen. Het rijk zou als achtervang en waarborg moeten dienen. Het idee was een vroege variant van het Waarborgfonds dat in de jaren tachtig zou worden opgericht.<sup>88</sup> Hoewel het voorstel het rijk niet veel hoefde te kosten, wees minister Aalberse het af. Hij was van mening dat de plannen slechts een 'kapitaalverplaatsing' van de particuliere bouw naar de Woningwetbouw inhielden. En het was nu juist zijn bedoeling de commerciële bouwnijverheid alle ruimte te geven.<sup>89</sup> De poging een landelijk financieringsarrangement op te tuigen was gefnuikt.

Plaatselijk slaagden corporaties er regelmatig wel in particulier kapitaal aan te boren. Dat kwam bijvoorbeeld van ondernemingen die de huisvesting van hun werknemers wilden veiligstellen. In veel gevallen steunden ondernemingen bestaande instellingen, in ruil voor de huisvesting van hun arbeiders. De Limburgse mijnmaatschappijen en de Nederlandsche Spoorwegen sloten dergelijke contracten af voor duizenden corporatiewoningen. Sommige ondernemers bouwden zelf. Soms werden daartoe nieuwe instellingen opgericht. Bekend is de Stichting Thuis Best in Eindhoven, in 1928 gesticht door Philips. Binnen vijf jaar had zij meer dan tweeduizend woningen gebouwd en daarmee was zij een van de grootste corporaties in Nederland. De regering had geen bezwaar tegen een dergelijke betrokkenheid van de industrie, zolang de rechtspositie van de werknemer werd beschermd: de beëindiging van een dienstbetrekking mocht geen gevolg hebben voor de huurovereenkomst.<sup>90</sup>

Nog veel belangrijker was de samenwerking met gemeentebesturen, waarin de sociaaldemocraten vaak grote invloed hadden. In verschillende plaatsen verstrekten gemeenten zelfstandig leningen of stelden zich garant voor de betaling van rente en aflossing. De regering vond dat uitstekend. Zij meende dat, gezien de oplopende rijksschuld, dit een goedkopere en betere manier was om gemeenschapsbouw te bedrijven.<sup>91</sup> Aan het einde van de jaren twintig vond slechts een derde van alle sociale woningbouwprojecten plaats met steun van de rijksoverheid, bij het overige deel was vrijwel altijd de gemeente betrokken. Meestal financierde de gemeente zelf,

en wanneer er particulier geld in het geding was gaf de gemeente meestal een rentegarantie af.<sup>92</sup>

De commerciële bouwnijverheid ageerde sterk tegen dergelijke constructies. Zij vreesde voor concurrentievervalsing. Vaak tekende zij bezwaar aan bij de provinciale overheden, die de gemeentesteun moesten goedkeuren. In het blad *Ons Eigendom* deden de commerciële exploitateurs zelfs de oproep om steunmaatregelen te traineren door 'tot in de hoogste instantie te protesteerden'.<sup>93</sup> Sommige corporatiebestuurders wilden hen met gelijke munt betalen. Maar de Nationale Woningraad wees dat af: 'Sabotage mag in den strijd voor een betere woningvoorziening nooit ons wapen worden.'<sup>94</sup>

De gewijzigde financiële betrekkingen hadden invloed op de machtsverhoudingen. Gemeenten beschouwden corporaties steeds vaker als onderdeel van hun werkapparaat. Dit werkapparaat groeide aan het begin van de twintigste eeuw snel. De ambtelijke staf bezat veel specialistische kennis en achtte zichzelf ten aanzien van vele beleidsterreinen het best geëquipeerd om besluiten te nemen. Deze ambtenaren hadden moeite om corporatiebestuurders medezeggenschap in de besluitvorming te geven.<sup>95</sup> Zo stelde het Amsterdamse sociaaldemocratische duo Wibaut en Keppler uit Amsterdam in een boekpublicatie uit 1925 onomwonden dat corporatiebestuurders zich moesten beschouwen 'als medewerkers in het beheer van een gemeenschapsbezit'.<sup>96</sup>

In sommige gevallen probeerden gemeenten het beheer van de corporaties geheel in handen te krijgen. Zo kondigde de gemeente Zeist in 1927 aan alle plaatselijke corporatiewoningen te willen overnemen. Slechts dankzij jarenlang verzet met steun van de NWR kwam er van de overname uiteindelijk niets terecht.<sup>97</sup> Anders liep het in Ridderkerk. De corporatie Ons Verlangen weigerde haar huren te verhogen, tot irritatie van de gemeente. Zij sprak van een 'abnormaal risico' voor de exploitatie. Op haar verzoek trok de regering de 'toelating' in, Ons Verlangen werd geliquideerd en het bezit overgedragen aan de gemeente Ridderkerk.<sup>98</sup>

Het bestuur van de Nationale Woningraad betreurde het dat corporaties steeds vaker aan de leiband van gemeenten liepen. Secretaris Bommer constateerde tot zijn verdriet dat zij in feite 'zaakwaarneemsters voor de overheid' waren geworden. 'Elken prikkel voor een goede exploitatie' miste, terwijl de volkshuisvestingsgedachte toch inhield dat 'de mensen juist zichzelf leeren te helpen'.<sup>99</sup> Maar in de praktijk prevaleerde de wens om te bouwen boven het verlangen naar zelfstandigheid.

Dat de corporaties moesten strijden om hun voortbestaan en zelfstandigheid had voor de Nationale Woningraad een voordeel. Tot zijn vreugde besloten zowel de protestantse als de communistische bond zich op te heffen. Zij erkenden dat het 'separatisme' niet bijdroeg aan het 'welslagen van den strijd' tegen de behoudende regering. In het NWR-bestuur kregen hun vertegenwoordigers een plek.<sup>100</sup> De NWR bleef ageren tegen 'minder versnippering van krachten' op lokaal en nationaal niveau.<sup>101</sup> Om zijn eenheidsstreven te benadrukken voegde deze aan zijn naam de ondertitel 'Algemeene Bond van Woningbouwverenigingen' toe. Aan het eind van de jaren twintig vestigde de bond zich in Het Nieuwe Huis aan het Roelof Hartplein in Amsterdam: een vooruitstrevend bouwproject in het kader van het Plan Zuid met appartementen voor alleenstaande mannen en vrouwen, cafés, restaurants, leeszaalen en kantoren.<sup>102</sup>

Ondanks alle moeite steeg het ledental van de NWR nauwelijks. De katholieke, aan de verschillende bisdommen gelieerde koepels bleven nauw verbonden aan de eigen kerk en vakbeweging en organiseerden zich, onder leiding van H.C. Nijkamp, in een Federatie der Diocesane Roomsche Katholieke Woningcentralen.<sup>103</sup> Bovendien was de contributie voor instellingen in tijden van bezuinigingen een last en had de Woningraad met slechts één vrijgesteld medewerker nog weinig te bieden.

## VERSTEENDE VERZUILING

Het aandeel van de corporaties in de nieuwbouwproductie liep vanaf 1921 terug van ruim vijftig procent tot tien à twintig procent. Ondanks deze terugloop ging het nog steeds om een jaarlijkse bouw van vijf- tot tienduizend woningen. Dat was veel minder dan tijdens de crisisjaren, maar een enorm aantal vergeleken met de periode van voor de Woningwet. Aan het einde van de jaren twintig beheerden de corporaties meer dan honderdduizend woningen.<sup>104</sup> In alle grote steden verschenen sociale woningbouwblokken. Soms ging het om ware 'arbeiderspaleizen', zoals Het Schip in de Amsterdamse Spaarndammerbuurt, dat architect Michel de Klerk ontwierp in opdracht van woningbouwvereniging Eigen Haard. Veel vaker produceerden de corporaties pretentieloze, maar degelijke rijtjeshuizen of appartementen.<sup>105</sup>





*Het Schip*, ontworpen door Michel de Klerk, 1917. Creative Commons licentie, foto: Rory Hyde

Onder de arbeiders waren de woningen gewild. Om kans te maken op een goedkope sociale huurwoning sloten velen zich aan bij een woningbouwvereniging. Lokaal werden de verenigingen centra van een intensief sociaal gebeuren met



vele contactmomenten. Dat begon al op het moment dat men lid werd. In de meeste gevallen waren leden verplicht een aandeel bijeen te sparen. Na een inlegbedrag spaarden zij maandelijks een dubbeltje of een kwartje. Een bestuurder of bode haalde maandelijks de centen op en hield de spaarbedragen nauwkeurig bij in een aandelenboekje met zegeltjes. Na verloop van tijd spaarde het lid zo een bedrag van tien tot honderd gulden bijeen. Ieder jaar belegde het bestuur een moment waarop de rente op de aandelen werd uitgekeerd, meestal vier procent: van veertig cent tot een paar guldens. Met lange lijsten van de ledenbijdragen ontving het bestuur de aandeelhouders op het verenigingskantoor of de werkplaats om deze bedragen fysiek te overhandigen.<sup>106</sup>

De aandeelhouders kregen stemrecht op de jaarlijkse ledenvergaderingen. Die waren vaak goed bezocht. Het grootste deel van de corporaties bezat in de jaren twintig niet meer dan honderd of een paar honderd woningen, slechts een paar instellingen bouwden voor 1940 meer dan duizend huizen.<sup>107</sup> Gezien deze relatief kleine schaal was inspraak in het beleid voor de individuele huurders goed mogelijk. Zij hadden ook belang bij medezeggenschap. Hoe klein de speelruimte van de corporatie ook was, het ging om beslissingen ten aanzien van het onderhoud en de huurprijzen van hun woningen. Bovendien keken jonge gezinnen vaak uit naar grotere woningen en was het verstandig om op de hoogte te blijven van de nieuwbouwprojecten.

Een kleine groep kreeg de mogelijkheid bestuurlijke verantwoordelijkheid te dragen. Dat was een voorrecht, want het bestuurswerk ging niet alleen gepaard met idealisme. Het bood velen ook de kans zich te emanciperen door organisatorische ervaring op te doen, maatschappelijk aanzien te verwerven en het eigen netwerk te vergroten.

De verdeling van nieuwe woningen vond over het algemeen plaats op basis van senioriteit: wie het langste lid was had het eerste recht. Vaak kregen de potentiële bewoners eerst bezoek van een woningopzichteres of -opzichter (een vrouwelijk monopolie op dit werk, zoals sommigen voorstonden, bleef uit). Die ging na of hun huidige woonsituatie getuigde van een behoorlijke hygiëne en of het gezin niet als 'asociaal' te boek stond. Soms schakelden woningbouwverenigingen ook particuliere ondernemers in, die de huizen van gegadigden nakaken op vlooiën en wandluizen. Iedereen in Amsterdam kende de flamboyante 'Leendert de Vries van de Bloemengracht', die met een Red Indian-motor met zijspan de huizen langsging op zoek naar ongedierte.<sup>108</sup>

Niet iedereen werd 'toelaatbaar' geacht. In hun rapporten wezen woning-

inspectrices vooral op de moeilijkheden bij voormalige krotbewoners. Puntsgewijs beschreven zij de thuissituaties: 'Bewoning meer dan vuil en arm. Privaat is onbeschrijfelijk.' 'Bende, verwaarloosd, uitgewoond, stinkend.' 'Verregaande brutaliteit.' 'Vrouw steeds onaangenaamheden met de burens, krabt, bijt, slaat en ranselt om een kleinigheid.'<sup>109</sup>

In een gezamenlijke publicatie wezen Keppler en Wibaut er in 1925 op dat het gevaar bestond dat 'geheel verworden gezinnen' hun medebewoners zouden gaan 'terroriseren' met hun 'antisociale' gedrag.<sup>110</sup> Zij opperden daarom speciale woningblokken of inrichtingen te realiseren waar ze konden resocialiseren. Een van de eerste en bekendste voorbeelden werd het Amsterdamse Asterdorp, dat begin 1927 werd opgeleverd. Het waren vooral gemeenten die dergelijke woningcomplexen beheerden. De corporaties waren ingericht op actieve participatie van bewoners, waaraan deze 'asocialen' moeilijk konden deelnemen, en corporaties hadden het geld niet om reïntegratieprojecten op te zetten.<sup>111</sup>

Voor de corporatielieden was de ingebruikname van de woningen een ogenblik van gezamenlijke trots. Een mooi voorbeeld geeft de oplevering van het eerste woningblok van de Algemeene Woningbouwvereniging aan het Amsterdamse Transvaalplein. Het linkse dagblad *Het Volk* deed uitgebreid verslag van de feestdag. Op een zomerse zaterdag hield voorzitter Kupers een rede 'in een bloementuin in wording, ingesloten door de laag-bouw-woningen van de vereniging'. De massaal toegestroomde toekomstige bewoners en andere leden van de AWV verkeerden in jubelstemming. Ze waren uitgedost in zondagse kledij, met witte jurken en keurige hoedjes. Een feestcommissie had de buurt versierd met slingers en lampions, bloemstukken werden overhandigd, het was kortom 'een intiem feestje van een groote familie'. Het tuinfeest duurde tot diep in de avond, met lichtbeelden en gezang van socialistische liederen onder begeleiding van een muziekkorps en het koor De Stem des Volks.<sup>112</sup>

Ook na de ingebruikname van de woningen bleef er een bijzondere sociale sfeer rondom de woningblokken. Corporaties maakten bewoners verantwoordelijk voor een deel van het onderhoud van de woningen. Zij verplichtten bewoners bijvoorbeeld hun woningen zelf te behangen en gedeelde ruimtes, zoals de portieken en de geveltuintjes, schoon te houden. Een bestuurder of blok-opzichter zag toe op naleving van het reglement en sprak bewoners aan bij overtreding, bijvoorbeeld wanneer de was op zondag buiten hing.<sup>113</sup>



De ingebruikneming van de woningen van de Algemeene Woningbouwvereniging Amsterdam aan het Transvaalplein was een feest, 1913. Bron: Joods Historisch Museum

Veel bewoners organiseerden zich in wijkcommissies. Deze hielden vaak wekelijks spreekuur. Zij hadden een intermediaire functie tussen bewoner en bestuur. Ze probeerden persoonlijke conflicten te beslechten en adviseerden het bestuur soms om tot huuropzegging over te gaan als bemiddelingspogingen niet slaagden. Vaak ontwikkelden deze commissies zich tot sociale verenigingen, die sport- en recreatieactiviteiten, lezingen en excursies organiseerden. Soms gebruikten bewoners de commissies voor de collectieve (en dus goedkope) inkoop van producten zoals kolen. In de loop van de jaren twintig kwam daarbij het nieuwe medium van de radio. De aanschaf van een radiotoestel was een behoorlijke uitgave en bewonersgroepen kochten vaak samen een installatie, om de uitzendingen door de woningblokken te distribueren.<sup>114</sup>

Vaak vormden de sociale woningbouwblokken een eigen 'verzuilde' wereld. Veel verenigingen stelden hun lidmaatschap slechts open voor leden van de aan hen gelieerde vakbeweging. De katholieke verenigingen van Ons Limburg gingen het verst. Onder invloed van haar oprichter, communistenvreter

Poels, legden zij vast dat alleen 'goede staatsburgers' huurder konden worden. De goede verstaander wist dat daarmee sociaaldemocraten uitgesloten waren.<sup>115</sup> Maar ook in andere regio's kenden veel van de corporaties een eigen achterban van bewoners, die aan elkaar verbonden waren door politieke of religieuze overtuigingen. In Amsterdam bijvoorbeeld waren sociaaldemocraten lid van De Algemeene, communisten van De Dageraad, katholieken van Dr. Schaepman, hervormden van de Protestantse Woningbouwvereniging en gereformeerden van Patrimonium.<sup>116</sup>

Die laatste woningstichting was een exponent van deze 'versteende verzui-ling'. De woningstichting van Patrimonium was sterk verbonden met haar sociale vereniging, die zich na de oprichting van het CNV in 1909 geheel richtte op vormingswerk en ontspanning. Die vereniging stelde zich expliciet ten doel centra 'voor Christelijk leven te ontplooien'. Vanuit wijkgroepen in de woningblokken ontstonden muziekkorpsen, toneelverenigingen en gymnas-tiekclubs en werden cursussen, leesportefeuilles, bibliotheken en lichtbeel-denavonden georganiseerd. Voor de activiteiten stelde de woningstichting steeds haar gebouwen ter beschikking.<sup>117</sup>

De christelijke woningblokken vielen ook op omdat zij ruimte boden aan een bijzondere doelgroep: de grote gezinnen. Voor de katholieken en protes-tanten was het 'talrijke gezin' de 'cel der samenleving'.<sup>118</sup> De katholieke mi-nister Aalberse boog zich over de noden van deze kinderrijke gezinnen. Hij voerde een nieuwe subsidie in voor corporaties die ruimere woningen voor deze groepen wilden bouwen: woningen met minimaal vier slaapvertrekken voor gezinnen met minimaal zes kinderen. Aalberse en zijn opvolgers hiel-den deze regeling in de jaren twintig overeind, ondanks de grote druk om te bezuinigen op het subsidiebeleid.<sup>119</sup>

Een nieuwe dimensie kreeg het corporatiewerk in 1931. In dat jaar bouwde de sociaaldemocratisch georiënteerde Algemeene Woningbouwvereniging in Arnhem een complex voor 'ouden van dagen'. Bejaarden – in die tijd ging het om mensen die de leeftijd van zestig hadden bereikt – waren door de uitbreiding van de pensioenvoorzieningen steeds vaker in staat zelfstandig te wonen. Andere corporaties volgden het initiatief van de Arnhemmer AWV. Hun bejaardenoorden vervingen de 'ouderenhofjes', die veelal in de acht-tiende eeuw gesticht waren door gilden of kerken. En ook in deze tehuizen concentreerde de achterban van de corporaties zich groepsgewijs en kreeg de 'verzui-ling' geografisch gestalte.<sup>120</sup>

## ECONOMISCHE CRISIS

Economische groei in de jaren twintig gaf de regering ruimte haar terughoudende volkshuisvestingsbeleid te heroverwegen. In december 1928 deed minister Slotemaker de Bruïne een belangrijke geste richting de oppositie. Hij riep een commissie in het leven die zich moest buigen over het probleem van de dure woningen uit de Eerste Wereldoorlog. Moesten de hoge bouwkosten die gemaakt waren als verlies worden afgeboekt, of konden zij gedragen worden door de corporaties, dat was de vraag. Door de installatie van een onderzoekscommissie probeerde Slotemaker tot een gedragen oplossing te komen. Dat bleek ook uit zijn keuze voor de voorzitter: het sociaaldemocratische Kamerlid W.H. Vliegen, een felle tegenstander van het regeringsbeleid. Het secretariaat werd bovendien gevoerd door NWR-medewerker J. Bommer. Verder werden de protestantse NWR-bestuurder Bossenbroek en de katholieke volkshuisvester Nijkamp lid.<sup>121</sup>

Maar terwijl de commissie zich over haar opdracht boog, keerde het economische tij. In de zomer van 1929 werd langzamerhand duidelijk dat een wereldwijde overproductie de markten had verzadigd. De angst voor een crisis zorgde op 24 oktober 1929 voor paniek op de New Yorkse effectenbeurs. Beleggers verloren in korte tijd miljarden dollars op hun aandelen. Een wereldwijde crisis was geboren, die ook de Nederlandse economie verstoorde en werkloosheid van honderdduizenden tot gevolg had.<sup>122</sup>

De economische depressie had ook gevolgen voor de woningmarkt. Dat gold niet zozeer voor de nieuwbouw. Anders dan tijdens de Eerste Wereldoorlog deden de crisis en werkloosheid de materiaalkosten en arbeidslonen nu dalen. Investerings in nieuwbouw waren daardoor aantrekkelijker dan in het bedrijfsleven en de bouwproductie bleef redelijk op peil.<sup>123</sup>

Problemen deden zich niet voor bij de nieuwbouwproductie, wel bij de verhuur van de woningen. Door de werkloosheid en loonsverlagingen hadden steeds meer huurders moeite de huur op te brengen. In verschillende steden braken georganiseerde acties uit. Duizenden bewoners hielden 'huurstakingen' en weigerden huurverhogingen te betalen. In verschillende buurten dreigde de spanning te escaleren. Politieoptreden leidde tot rellen, waarbij zelfs een dode viel. De 'maffers', zij die niet deelnamen aan de acties, werden door demonstranten geïntimideerd. Het tijdschrift van de NWR drukte een foto af van actievoerders met een pop aan een galg. Voor wie de waarschuwing nog niet duidelijk was hadden zij in grote letters op zijn buik 'maffer' geschreven.<sup>124</sup>



In deze opnieuw moeilijke economische situatie kwam de rijkscommissie-Vliegen niet tot consensus en zij bracht, begin 1932, een verdeeld rapport uit. De sociaaldemocraten en corporatiebestuurders pleitten voor kwijtschelding van de investeringen uit de Eerste Wereldoorlog. De vertegenwoordiging van het rijk, onder wie directeur-generaal Volksgezondheid Lietaert Peerbolte en hoofdinspecteur Van der Kaa, wilden daar niets van weten. Zij erkenden dat de huren niet langer verhoogd konden worden, maar zochten de oplossing in een flexibele afbetalingsregeling van rijksleningen. Bovendien wilden zij gebruikmaken van de mogelijkheid die het Woningbesluit sinds 1921 bood om plaatselijke solidariteitsfondsen in te stellen om de verliezen van de ene corporatie te delgen met de winsten van de andere.<sup>125</sup> De regering zocht een middenweg. De 'toestand van 's Rijks kas' liet het volgens haar niet toe de crisislasten kwijt te schelden.<sup>126</sup> Wel probeerde ze de corporaties meer lucht te geven door de subsidies iets op te schroeven en de rente over de rijksleningen te verlagen.<sup>127</sup>

Voor het eerst werd ook de verstatelijking benoemd als discussiepunt. De keur aan rijksvoorschriften werkte volgens Vliegen en de zijnen 'energiedood-end' op de verenigingsbestuurders en deed 'hun verantwoordelijkheidsgevoel' 'verslappen'. Lietaert Peerbolte en Van der Kaa ontkenden op hun beurt niet dat de bewegingsvrijheid van corporaties klein was. Maar, zo stelden de rijksambtenaren, zij werkten 'niet met eigen geld, doch met publieke middelen; zij vervullen een deel van de publieke functie en moeten zich dus, ook wat haar beleid betreft, aan contrôle van de daarvoor aangewezen publieke organen onderwerpen'.<sup>128</sup>

De economische situatie werd er ondertussen niet beter op. De westerse economieën krompen en de werkloosheid steeg, in Nederland tot ruim een zesde van de beroepsbevolking.<sup>129</sup> De malaise leidde tot maatschappelijk onbehagen en vormde de achtergrond voor de opkomst van 'sterke mannen' in Europa.<sup>130</sup> Het voorbeeld bij uitstek was Adolf Hitler, die in 1933 als leider van een nationaalsocialistische beweging rijkskanselier werd van Duitsland. Zijn oorlogsretoriek en antisemitisme stuitten internationaal op veel kritiek, maar hij oogstte ook bewondering voor zijn krachtdadige beleid. Als Nederland al een sterke man had, dan was dat Hendrikus Colijn. Bij de verkiezingen van 1933 voerde de antirevolutionaire campagne 'voor een krachtig staatsbestuur'.<sup>131</sup> Hij bleek te voldoen aan een electorale behoefte en werd minister-president van vier opeenvolgende kabinetten.

Achteraf heeft zijn economisch beleid veel kritiek gekregen. Uit principe

wilde hij de gulden lange tijd niet loskoppelen van de goudwaarde en hij probeerde de rijksfinanciën op orde te houden. Andere landen konden of wilden niet langer vasthouden aan de 'gouden standaard' en devalueerden hun munteenheden, waardoor hun concurrentiepositie verbeterde. In Nederland maakte de waardevaste gulden producten relatief duur en bleef de crisis relatief lang voortduren.<sup>132</sup> Toch voerde Colijn geen *laissez faire*-beleid. Zijn regering zag zich genoodzaakt, soms *contre coeur*, haar bemoeienis met het maatschappelijk leven uit te breiden om de gevolgen van de economische crisis te temperen.<sup>133</sup>

De economische crisis en de nazistische dreiging hadden grote invloed op het politieke denken in Nederland. Verschillende politieke groeperingen streefden ernaar zich te vernieuwen en de tegenstellingen in de samenleving te doorbreken.<sup>134</sup> Vooral de SDAP hervormde zich in deze jaren. In navolging van buitenlandse zusterpartijen nam zij de kapitalistische en democratische ordening als uitgangspunt en pleitte voor een corrigerend plansocialisme binnen dat stelsel. Daarnaast ontwikkelde zij een corporatief beleid van 'functionele decentralisatie'. Publieke taken legde de SDAP niet langer alleen bij de overheid, maar juist bij breed gedragen particuliere organen. Een partijrapport uit 1935 sprak over een 'synthese' van de 'parlementaire' en 'corporatieve staat', van 'overheidsordening' en de 'vrije maatschappij'. Zo schudde de partij haar revolutionaire veren af en was het fundament gelegd voor een toenadering tot de andere partijen.<sup>135</sup>

Ook NWR-voormannen Van den Bergh en Bommer speelden in deze ontwikkeling een rol. Van den Bergh deed dat als voorzitter van een nieuw wetenschappelijk bureau van de partij. Bommer werkte de nieuwe partijlijn uit in de publicatie *Het dak boven ons hoofd*, waarin hij vurig pleitte voor meer overheidsinvesteringen in de 'gemeenschapsbouw' door de woningbouwverenigingen. Op voorspraak van zijn sociaaldemocratische vrienden werd Bommer in 1935 gekandideerd en gekozen voor de Amsterdamse gemeenteraad. Hij stond pas aan het begin van een lange politieke carrière.<sup>136</sup>

## TERUGBETALINGSPLICHT EN WINSTAFROMING

De economische crisis was voor sommige regeringen aanleiding de publieke investeringen in sociale woningbouw uit te breiden, maar de meeste zagen daar gezien de relatief stabiele woningmarkt van af.<sup>137</sup> Ook de Nederlandse



overheid perkte de volkshuisvestingsuitgaven verder in. Vanaf 1933 gaf zij jaarlijks minder dan vijf miljoen gulden uit aan Woningwetleningen, een historisch dieptepunt. Daarnaast gaf zij te kennen meer grip te willen hebben op de financiële huishouding van de corporaties.

Zoals eerder probeerde de Nationale Woningraad tegenwicht te bieden aan de politieke druk door krachtenbundeling. Bij de jaarlijkse ledenvergadering op 1 juli 1933 stelde voorzitter Van den Bergh met zwarte ironie – de sociaaldemocraat was van Joodse komaf en verzette zich sterk tegen het opkomend nazisme: ‘Gelijk de nazi’s in Duitschland streeft ook onze organisatie naar de totaliteit.’<sup>138</sup> Van den Bergh probeerde de katholieken opnieuw te verleiden toe te treden tot de Woningraad. Hij kreeg de katholiek W. Steinmetz, vakbondsbestuurder en vooruitstrevend Kamerlid, zover zitting te nemen in het Woningraadbestuur. Steinmetz’ samenwerking met de neutralen – een daad van ‘katholieke zelfmiskening’ – werd hem niet in dank afgenomen.<sup>139</sup> De katholieke federatie moest van de nieuwe flirt niets weten, maar verstevigde haar positie door de oprichting van een eigen Centraal Instituut voor de Volkshuisvesting.<sup>140</sup>

Ondanks deze mislukking hoopte Van den Bergh op overheidserkenning van de NWR als vertegenwoordiger van de corporatiesector. Geïnspireerd door het nieuwe sociaaldemocratische beginsel van functionele decentralisatie stelde hij zich voor dat de Woningraad bevoegdheden van het rijk zou overnemen, bijvoorbeeld bij de toelating van nieuwe corporaties of de verdeling van leningen. Sinds 1922 bood de grondwet de mogelijkheid om particuliere organisaties dergelijke ‘publiekrechtelijke bevoegdheden’ te geven. Los daarvan drong de raad er bij de regering op aan dat hij als vertegenwoordiger van de sector gehoord zou worden bij het vaststellen van beleid.

De poging liep op niets uit. Het corporatieve ideaal – het streven burgers en maatschappelijke instellingen zo veel mogelijk publieke verantwoordelijkheid te geven – sprak ondertussen meer tot de verbeelding van de sociaaldemocraten dan van de confessionelen. Het centrumrechtse kabinet en zijn protestantse minister van Arbeid, Slotemaker de Bruïne, zagen dat overheid en corporaties met elkaar vervlochten waren geraakt. Maar anders dan Van den Bergh zagen zij daarin geen aanleiding voor meer invloed van de corporaties op het overheidsbeleid, maar juist van de overheid op het corporatiebeleid.

Slotemaker was van mening dat de crisis om noodmaatregelen vroeg. Het was niet aan ‘belanghebbende vereenigingen’ om die te beoordelen, maar daarvoor moest ‘de Regeering in dezen zorgelijken tijd de volle verantwoordelijk-

heid' dragen.<sup>141</sup> Zonder inspraak van de sector ontwierp minister Slotemaker een wijziging van de Woningwet, die hij op 4 november 1933 indiende in de Kamer.<sup>142</sup> Hij stelde dat 'de economische belangen van dezen tijd' een strakker centraal toezicht op de volkshuisvesting nodig maakten. Zo was voortaan toestemming van het rijk nodig bij alle leningen en garanties die gemeenten afgaven voor sociale woningbouw, die vaak gepaard gingen met rijkssubsidie.<sup>143</sup>

Socialistische Kamerleden bekritiseerden de 'verderfelijke bemoeiziekte' van het rijk. Het was duidelijk dat die bedoeld was om investeringen in de volkshuisvesting terug te dringen.<sup>144</sup> Zij stonden alleen en wisten slechts af te dwingen dat de maatregel tijdelijk, tot 1 januari 1940, zou gelden.<sup>145</sup>

In de wet eigende de regering zich meer invloed toe op het geld van de corporaties. In de eerste plaats bepaalde zij dat subsidies voor woningbouw alleen nog maar zouden worden verleend 'onder voorwaarde van terugbetaling'. In de tweede plaats ging zij verder dan het Woningbesluit van 1921, waardoor gemeenten volkshuisvestingsinstellingen konden verplichten hun winsten te storten in een gemeentelijk fonds. De regering verplichtte deze bepaling nu: alle winsten van de corporaties moesten in een solidariteitsfonds worden gestort, dat door het gemeentebestuur werd beheerd. Het fonds zou worden aangewend om rijkssubsidies terug te betalen en nieuwbouwprojecten te financieren.

De regering presenteerde haar rigide maatregelen als 'billijk', gezien 'de zware offers' die de overheid bracht voor de volkshuisvesting. Bovendien meende zij dat de inperkingen van de zelfstandigheid van de corporaties pasten in hun historische ontwikkeling. Zij hadden in zekere zin een 'publiekrechtelijk karakter' gekregen omdat zij zich 'ten dienste van de Overheid ter uitvoering van de wet' hadden gesteld. 'Het is dus redelijk, dat zij zich onderwerpen aan hetgeen de Overheid in het algemeen belang moet bepalen.'<sup>146</sup>

Blijkbaar verwoordde de regering een algemeen gevoel, want er kwam nauwelijks kritiek op dit onderdeel van de wet. De enige die zich principieel verweerde tegen de nieuwe inperkingen van de bewegingsruimte van de corporaties was Jan Kruseman. Deze jurist, die als jonge man een bijrol had gespeeld bij de totstandkoming van de Woningwet, had zich opgewerkt tot president van de arrondissementsrechtbank te Amsterdam. Bij verschillende gelegenheden protesteerde hij tegen het 'draconische wetsontwerp'. Dat de overheid zich de bezittingen van een 'rechtspersoonlijkheid bezittende' organisatie toe-eigende druiste volgens de jurist in tegen alle 'gangbare rechts-

begrippen omtrent eigendom'. Het betekende dat het 'particuliere eigendom' van de corporaties zou worden omgezet in *Zweckvermögen* (doelvermogen): een fonds met een maatschappelijke bestemming. Met verbazing constateerde Kruseman dat de NWR dit bezwaar niet deelde en dat deze de corporaties 'als een soort semi-officieele lichamen' beschouwde.<sup>147</sup>

De NWR toonde inderdaad vooral begrip voor de maatregel. In een adres aan de Kamer noemde de raad het redelijk dat de gemaakte winsten niet onder 'alle omstandigheden' het 'volle eigendom' zouden blijven van de corporatie. De raad hoopte slechts dat een klein percentage van de winst wel vrij besteed mocht worden, zodat de instellingen 'eenig belang' zouden hebben bij een gezond financieel beheer.<sup>148</sup> De Kamer vond dit verzoek niet onredelijk en verzocht de regering daarop in te gaan.<sup>149</sup>

De wetswijziging verscheen in juni 1934 in het *Staatsblad* en kreeg een half jaar later nadere invulling in een Maatregel van Bestuur. Corporaties zouden voortaan zelf over slechts twintig procent van hun exploitatieoverschotten mogen beschikken. De overige winsten moesten worden gebruikt om rijks-subsidies terug te betalen of worden gestort in een gemeentelijk fonds. Het gemeentebestuur mocht de gelden uit dit fonds gebruiken om tekorten op andere Woningwetcomplexen aan te vullen – een solidariteitsgedachte die we later terugzien in het Centraal Fonds voor Volkshuisvesting –, huurverlaging door te voeren, en onderhoud of nieuwbouw te verrichten. Voor iedere uitgave was goedkeuring van de ministeries van Arbeid en Financiën nodig. Corporaties hadden in deze besluitvorming geen rol. Sterker nog, zij hadden in de praktijk vaak geen idee wat er met hun geld gebeurde.<sup>150</sup>

De afoming van de volkshuisvestingsvermogens was een voorlopig sluitstuk op het verstatelijkingsproces. Corporaties werden meer en meer gezien als openbare instellingen. Vanwege zijn grote financiële belangen in hun werk verstevigde de staat zijn greep. Hoewel zij aanvankelijk nog wat hadden tegengesputterd, legden de vertegenwoordigers van de sector zich daar gelaten bij neer. Zij waren vooral geïnteresseerd in de kansen op nieuwe bouwprojecten, daar lag immers hun roeping.

## ZOOLANG NEDERLAND NOG NEDERLAND IS

Ondertussen ging de aandacht van steeds meer Nederlanders uit naar de gebeurtenissen in het buitenland, vooral naar die in het zich bewapenende

Duitsland. Ook in Nederland ontstond een vitale Nationaal-Socialistische Beweging, onder leiding van ingenieur Anton Mussert. In maart 1936 – niet aan de vooravond van de oorlog zoals later wel is gesuggereerd – maande minister-president Colijn de Nederlanders via de radio tot kalmte met de roemruchte woorden: ‘Ik verzoek den luisteraars dan ook om wanneer ze straks hunne legersteden opzoeken, even rustig te gaan slapen als ze dat ook andere nachten doen. Er is voorshands nog geen enkele reden om werkelijk ongerust te zijn.’<sup>151</sup>

Toch waren velen bezorgd. Onder hen was NWR-voorzitter Van den Bergh. Hij werd benoemd tot hoogleraar Staatsrecht aan de Universiteit van Amsterdam en stelde in een geruchtmakende inaugurele rede dat een democratie dictatoriale partijen zoals de NSB niet mocht tolereren. Zelf zette hij zich actief in voor de opvang van Joodse vluchtelingen uit Duitsland. Bij dit alles kon hij de energie niet meer opbrengen om de NWR te leiden. Hij bleef bestuurslid, maar trad in juli 1936 af als voorzitter, een functie die hij bijna vijftien jaar had bekleed. Ook in zijn afscheidsrede bij de NWR ging hij in op de opkomst van het nazisme en hij sprak van een ‘onvervreemdbaar recht van kritiek van vrije burgers van een vrij land’. ‘Zoolang Nederland nog Nederland is – en in ons goede land zal Mussert nimmer winnen – zullen wij dat recht van noodzakelijke kritiek voor ons blijven opeischen.’<sup>152</sup>

De Nationale Woningraad wilde in deze moeilijke jaren geen risico’s nemen. ‘Als wij thans een verkeerde keuze zouden doen, zou dit zeer gevaarlijk kunnen blijken te zijn,’ zo stelde een van de bestuursleden tijdens een besloten vergadering. Men koos een voorzitter uit zijn midden: L. van der Wal, een man met ervaring. Hij was al vijftientig jaar bestuurslid van de sociaaldemocratische Algemeene Woningbouwvereniging uit Amsterdam. Maar hij was ook een wat fletse figuur, zeker geen man van de barricade. Protest tegen het regeringsbeleid klonk er onder zijn voorzitterschap nauwelijks.<sup>153</sup>

Protest zou ook weinig indruk hebben gemaakt. Alle eerdere pogingen van de sociaaldemocratische vrienden om de positie van de corporaties te verstevigen waren op niets uitgelopen. In Den Haag heerste overeenstemming dat zij uitvoerders van het overheidsbeleid waren geworden en zich daarnaar dienden te gedragen.

Dat bleek weer eens toen het NWR in 1938, ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan, een jubileumboek uitgaf. In het boek stond een voorwoord van H. van Boeijen, het jaar daarvoor aangetreden als minister van Binnenlandse Zaken, verantwoordelijk voor de volkshuisvesting. In zijn voor-

woord zocht de CHU-bewindsman de waarde van corporaties niet zozeer in hun karakter als sociale verenigingen, maar benadrukte hij de functie die zij voor het rijk en de gemeenten vervulden. De bestuurders waren in zijn ogen 'voor de overheid even zoovele luisterposten' en de Nationale Woningraad 'een centrale luisterpost van groote beteekenis'. Andersom zag hij het corporatiebestuurswerk als een 'leerschool', niet van maatschappelijke emancipatie, maar een bewustwording van de moeilijkheden die 'de Overheid bij de vervulling van haar publieke taak op haar pad vindt'.<sup>154</sup>

Van Boeijens topambtenaar P.A. van der Drift schreef een historische terugblik voor de jubileumbundel. Hij concludeerde dat van het idee van corporaties als 'autonome, soevereine, kapitaalkrachtige verenigingen' maar weinig was overgebleven. Van der Drift vond dat een logische ontwikkeling. De 'bevoogding' van de staat over de corporaties (en gemeenten) was uiteindelijk een consequentie van de grootschalige ondersteuning van hun werk. 'De Staat heeft zich per saldo zóó geïnteresseerd bij het bouwen en bij het verhuren van arbeiderswoningen, dat hij niet meer gedesinteresseerd kan staan tegenover het beleid van de lagere organen en de bouwverenigingen; althans niet kan gedoogen, dat die organen een beleid voeren, dat het rijksbeleid zou doorkruisen'.<sup>155</sup>

In februari 1938 stelde de regering een commissie in die moest onderzoeken in hoeverre een nieuwe wijziging van de Woningwet gewenst was. De rijkscommissie, onder leiding van secretaris-generaal bij Binnenlandse Zaken K.J. Frederiks, moest de verhouding tussen de stedenbouwkundige en huisvestingsvraagstukken opnieuw bezien tegen de achtergrond van de toegenomen mobiliteit. Vooruitlopend op het rapport van de commissie, verlengde de regering de terugbetalingsregeling en winstafroaming van de corporaties, die op 1 januari 1940 zou aflopen, met nog eens vijf jaar. De NWR accepteerde de maatregel zonder enig morren.<sup>156</sup>

Even leek er een nieuwe politieke constellatie te ontstaan. Colijns financiële politiek stuitte op steeds meer tegenstand. Toen zijn kabinet in 1939 definitief ten val kwam vormde CHU-politicus D.J. de Geer een regering van nationale eenheid met vertegenwoordigers van alle grote politieke richtingen. Ook de SDAP leverde ministers. Daardoor kwam NWR-secretaris Bommer die in 1937 kandidaat-parlementslid was, maar net buiten de boot gevallen was, alsnog in de Tweede Kamer. Hij combineerde zijn parlementswerk met zijn secretariaatsfunctie. Wel verminderde hij zijn activiteiten voor de raad en werd hij voortaan bijgestaan door een assistent, P.A. in 't Hout.<sup>157</sup>



De leden van de Nationale Woningraad vieren dat de raad vijfentwintig jaar bestaat, 1938. Bron: Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis

Internationaal escaleerden de spanningen rondom nazi-Duitsland. Hitler bracht Oostenrijk en delen van Tsjecho-Slowakije *heim ins Reich*. Om de *Lebensraum* van zijn volk te vergroten viel hij in september 1939 Polen binnen. Net als in 1914 mobiliseerde de Nederlandse regering het leger. De corporaties vreesden dat nu vele kostverdieners onder de wapenen waren geroepen, er huurschulden zouden ontstaan. Maar een onderzoek in november wees uit dat de sociale verhuurders, anders dan de commerciële sector, nauwelijks te maken hadden met wanbetalers. ‘De sociale opvoeding, welke van het instituut der woningbouwverenigingen uitgaat, blijkt ook in dit opzicht haar vruchten af te werpen,’ zo concludeerde de NWR trots.<sup>158</sup>

In april 1940 rondde de commissie-Frederiks haar rapport af. Ze adviseerde de overheid zich meer te bemoeien met de woningmarkt. Aan ieder bouwplan moest volgens haar voortaan een goedgekeurd stedenbouwkundig bestemmingsplan voorafgaan. Daarnaast zou de overheid met een ‘woningnoodbesluit’ of ‘productieregeling’ moeten reageren op krapte of overproductie op de woningmarkt.



Omdat dit niet tot de opdracht van de commissie behoorde, waren de artikelen aangaande de woningcorporaties 'ongewijzigd' overgenomen. Toch viel een belangrijke verandering op. De commissie presenteerde de tijdelijke afroeping van corporatiewinsten als een vast onderdeel van de wet. Blijkbaar onbewust had zij deze noodmaatregel gecodificeerd.<sup>159</sup>

De conclusies van het rapport werden beschreven in de kranten van 10 mei 1940, een dramatisch moment.<sup>160</sup> In de vroege morgen van die dag staken Duitse vliegtuigen, tanks en militairen de Nederlandse grens over. Het Nederlandse leger was niet opgewassen tegen het Duitse oorlogsgeweld. Na hevige bombardementen op Rotterdam op 14 mei gaven de troepen zich gewonnen. De regering vluchtte naar Engeland en voorlopig wapperde ook in Nederland de nazivlag.

### **LOGICA VAN DE VOLKSHUISVESTING, TOT SLOT**

Het interbellum bracht 'kommer en kwel voor de woninghervormers', zo leert de bestaande geschiedschrijving. Deze typering laat iets zien van een moeizame strijd in die jaren voor meer sociale woningbouw. Maar het is ook een verhullende omschrijving, want ze gaat voorbij aan een belangrijke continuïteit in de geschiedenis van de volkshuisvesting.

In de eerste plaats bood het rijk minder steun dan de corporaties wilden, maar met steun van gemeenten werd er nog steeds gebouwd. Vanaf de Woningwet van 1901 tot het einde van de Eerste Wereldoorlog bouwden corporaties ongeveer vijftigduizend woningen, en tussen 1918 en 1940 bijna het drievoudige.<sup>161</sup>

Ook als men kijkt naar de identiteit van de corporaties valt de continuïteit met voorgaande perioden op. In het Woningwetbestel dat aan het begin van de twintigste eeuw geschapen werd was een statelijke logica dominant. De crisis van de Eerste Wereldoorlog versterkte dit patroon. Zo maakte in de huurprijsbepaling een commerciële logica plaats voor overheidssturing. Met de groei van het aantal leningen en door de van de exploitatie afhankelijke subsidies groeide het overheidsbelang. De corporaties liepen steeds sterker aan de leiband van de staat. Zowel politici als vertegenwoordigers van de sector erkenden dat zij in de praktijk 'zaakwaarnemers' waren geworden, 'medewerkers in het beheer van een gemeenschapsbezit'. Corporaties werden door hen zelfs niet meer tot het particulier initiatief gerekend, maar samen met



de bouwende overheden tot het domein van de 'gemeenschapsbouw'. Enkele bestuurders deden weliswaar hun beklag over deze situatie, maar uiteindelijk waren ook zij gepreoccupeerd door de bouwopgave en maakten van hun kritiek geen werk. Allen accepteerden de inperking van hun vrijheid als een offer ten bate van de volkshuisvesting.

De statelijke dominantie wiste andere organisatiepatronen niet volledig uit. De verstatelijking ging hand in hand met een professionalisering van de sector. Deze professionalisering werd door de corporaties zelf geëntameerd. Met name de Nationale Woningraad drong aan op een efficiëntere opzet van de sociale woningbouw. Voor de raad was het provinciale bureau Ons Limburg, dat met vrijgestelde krachten de amateuristische verenigingen bijstond, een lichtend voorbeeld. Het was ook op aandringen van de Woningraad dat de regering het aantal corporaties terugbracht, om een versnippering van het werk tegen te gaan.

En de semipublieke corporaties kenden nog steeds een levendige associatieve inbreng. Verenigingen en stichtingen werden gedragen door gemotiveerde vrijwilligers, die opereerden in politieke of godsdienstige netwerken. De corporatiebestuurders konden hun woningen vrijwel geheel naar eigen inzicht toewijzen aan de achterban. Daardoor was de band met de leden gewaarborgd en kon een eigen sfeer in de sociale woningbouwblokken ontstaan. Maar in de loop van de geschiedenis plaatsten de verstatelijking en professionalisering de inbreng van 'belangstellende leken' meer en meer onder druk.



## 6.

# CRISIS DER WONINGBOUWVERENIGINGEN (1940-1965)

**Er is geen periode in de Nederlandse geschiedenis zo uitputtend onderzocht en beschreven als die van de Duitse bezetting. Alleen het overzichtswerk van rijksgeschiedschrijver Loe de Jong telt al zestienduizend pagina's.<sup>1</sup> De oorlogsjaren en de huiveringwekkende poging van de nationaalsocialisten om het Joodse volk van de aarde weg te vagen laten ons niet los.**

De oorlog wordt ook gezien als een belangrijk keerpunt in de twintigste eeuw. Na de geallieerde overwinning zocht West-Europa naar eenheid en ging een periode van vrede in. De tijd van wederopbouw markeerde het begin van een welvaartssamenleving, sterke economische groei en sociaal-culturele emancipatie. In de loop van de jaren vijftig verschenen her en der de eerste symptomen ervan: de televisie, de wasmachine en de centrale verwarming, om enkele voorbeelden te noemen.<sup>2</sup>

Ook in de beschrijvingen van de sociale zekerheid noemen geschiedschrijvers de Tweede Wereldoorlog een cesuur, een breuklijn tussen de tijd voor en de tijd van de verzorgingsstaat. Maar van een absolute ommekeer was geen sprake, eerder van een intensivering van de overheidsbemoeienis met het sociaaleconomisch leven.

Die nuance moet ook gemaakt worden voor de positie van woningcorporaties. Volgens geschiedschrijving ving na de Tweede Wereldoorlog een periode van verstatelijking aan.<sup>3</sup> Rijk en gemeenten bepaalden voor een groot

deel hoe er gebouwd werd, hoe woningen beheerd en onderhouden moesten worden, aan wie er verhuurd werd, hoe hoog de huurprijs mocht liggen en waaraan de huuropbrengsten besteed mochten worden. Deze verstatelijking was echter niet nieuw, zij vond al decennialang sluimerend plaats en bereikte na 1945 een hoogtepunt.

## RUSTIG DOORGAAN MET HET WERK

In de zomer van 1940 strekte de macht van de Duitsers zich uit van Nederland tot Polen, van Noorwegen tot Frankrijk. Ze hielden de nationale samenlevingen en economieën in een ijzeren greep. In naam ontwikkelden zij een eigen soort corporatisme met een belangrijke rol voor particuliere organisaties in de ordening van de samenleving. Maar in feite werden dergelijke organisaties volledig gestuurd.<sup>4</sup> De Duitsers overheersten de Europese samenlevingen volledig en op een einde aan hun overheersing was voorlopig geen uitzicht.

De Nederlandse bevolking stond voor de vraag welke houding te kiezen tegenover de schijnbaar almachtige bezetter. Sommigen collaboreerden, uit opportunisme of uit overtuiging, sommigen verzetten zich met gevaar voor eigen leven. De meesten schikten zich echter naar de nieuwe omstandigheden, hoezeer zij die ook betreurden. Zij vreesden dat verzet slechts contra-productief zou zijn. Op de post blijven om het leven draaiend te houden was beter dan chaos of nog grotere repressie.<sup>5</sup>

Dit algemene beeld gold ook de volkshuisvestingssector. Corporatiebestuurders schikten zich naar de nieuwe situatie en bleven aan het werk omwille van de Nederlandse bevolking. In het eerste nummer van *De Woningbouwvereniging* na de bezetting riep NWR-voorzitter L. van der Wal op tot volharding. 'Herstel! Met volle kracht vooruit!', stond er boven zijn stuk. Corporaties moesten volgens Van der Wal alles in het werk stellen om 'den normalen gang van het leven te bevorderen': 'de hoofden koel houden' en 'in overleg met de overheid hieraan met hun volle persoonlijkheid medehelpen'. 'Rustig doorgaan met het werk' was zijn motto, dat kon 'slechts land en volk ten goede komen'.<sup>6</sup>

Werk was er in overvloed. De materiële schade in Nederland was groot. Tijdens de oorlogsjaren raakte een kwart van de ruim twee miljoen woningen beschadigd en werden tachtigduizend woningen zelfs totaal verwoest.<sup>7</sup> Maar in de praktijk waren de kansen tot nieuwbouw nihil. Het internatio-

nale handelsverkeer stond nagenoeg stil en er ontstond een ernstig tekort aan materialen voor nieuwbouw. Voor de Duitsers had de wederopbouw van het bezette gebied niet de hoogste prioriteit. Al snel verstrekten de rijksoverheid geen enkele Woningwetlening meer.

Net als andere sectoren probeerden de Duitsers ook de woningmarkt te reguleren. Zij benoemden waterstaatkundig ingenieur J.A. Ringers tot regeringscommissaris voor de wederopbouw. Als er bouwmaterialen beschikbaar kwamen, dan bepaalde hij waar die werden ingezet. Maar Ringers' beleid richtte zich vooral op het bestrijden van misstanden als gevolg van de woningnood. Hij bevroor de huren en maakte de vordering van woonruimte mogelijk, bijvoorbeeld om sloop te voorkomen.<sup>8</sup> Deze maatregelen tot sturing van de nieuwbouw, distribueren van de woonruimte en vaststelling van de huren schiepen belangrijke precedents voor het naoorlogse beleid.

De woningcorporaties stonden ondertussen met lege handen. Sterker nog, hun voortbestaan stond op het spel. Commissaris Hans Werner Müller-Lehning, door de Duitsers aangesteld om toezicht te houden op maatschappelijke organisaties, trachtte hen in het najaar van 1940 'gelijk te schakelen', oftewel te incorporeren in het naziregime. De Nationale Woningraad verzette zich met kracht. Door de bemiddeling van K.J. Frederiks, secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken, waaronder volkshuisvesting viel, kregen corporaties erkenning als organisaties met een economisch doel en op die manier bleven ze uit handen van Müller-Lehning. De bezetter had geen baat bij verstoring van het sociaaleconomisch leven en zag in dat corporaties daarin een belangrijke rol vervulden.<sup>9</sup>

Plaatselijk en landelijk verloren corporaties bestuurders en personeelsleden door de arbeidsinzet en de Jodenvervolgung. De Nationale Woningraad verzocht de regering penningmeesters vrij te stellen van arbeid in Duitsland om de continuïteit van het werk te waarborgen. Maar het verantwoordelijke departement van Sociale Zaken meende dat afzonderlijke bestuursleden niet onmisbaar waren en willigde het verzoek niet in.<sup>10</sup>

In oktober 1940 gaven de Duitsers opdracht tot registratie van alle Joden die voor overheden of gesubsidieerde instellingen werkten. De Nationale Woningraad tekende protest aan en wees de bezetter erop 'dat de bestuurders van bouwverenigingen in de meeste gevallen al het werk con amore verrichtten en maatregelen tegen de joodsche collega's de animo der overblijvenden niet verhoogt'.

De nazi's legden dergelijk protest naast zich neer. In december 1940 verplichtten zij (semi)publieke instellingen zelfs om alle Joodse werknemers naar huis te sturen. Het bestuur van de Woningraad besloot met een 'sober woord' te reageren in zijn maandblad. Met een geforceerd optimisme merkte het op dat het niet om een formeel ontslag ging, maar 'een voorlopige maatregel'. Nu corporatiemedewerkers gelijkgesteld waren aan de ambtenarij drong de Nationale Woningraad er bij de autoriteiten op aan ook hun rechtspositie en pensioenen 'in overeenstemming te brengen met die van ambtenaren'.<sup>11</sup> Het was een trieste, overigens vergeefse, poging om van de nood een deugd te maken.

In het najaar van 1941 verboden de Duitsers Joden nog langer lid te zijn van verenigingen. De NWR verloor haar bestuurslid Van den Bergh. De Duitsers namen de prominente sociaaldemocraat gevangen als gijzelaar in het Duitse concentratiekamp Buchenwald, ter waarborging van goed gedrag van de Nederlandse bevolking. Het bleek zijn geluk. Na een korte ziekte lieten de Duitsers Van den Bergh vrij. Hij wierp zich op een talenstudie en kwam wonderwel ongeschonden de oorlog door.<sup>12</sup>

De Nationale Woningraad probeerde plaatselijke bestuurders een hart onder de riem te steken in deze moeilijke tijden. In februari 1942 kwam ambtelijk secretaris Jan Bommer met het idee een gedenkschaal te ontwikkelen. De meeste corporaties waren in of vlak na de Eerste Wereldoorlog opgericht en bereikten de vijfentwintigjarige leeftijd. Bommer liet kristallen schalen maken ter waarde van ruim dertig gulden en wist er verschillende jubilerende bestuurders mee te verblijden. Toen een van de uitgereikte schalen sneuvelde bij een bombardement, liet een bestuurslid van de Woningraad op eigen kosten een nieuwe produceren.<sup>13</sup> Men probeerde de moed erin te houden.

Dat viel niet mee. In mei 1942 verloor de NWR weer twee vooraanstaande bestuursleden. J. Bommer en W. Steinmetz, parlementariërs voor de SDAP en RKSP, werden als gijzelaar geïnterneerd in Sint-Michielsgestel. Steinmetz werd na enkele maanden vrijgelaten, maar de Duitsers hielden secretaris Bommer vast. Pogingen om hem weer vrij te krijgen liepen op niets uit en het werk van de Woningraad kwam vrijwel volledig stil te liggen. Landelijke ledenvergaderingen werden niet meer belegd. Toen de nazi's in september 1942 probeerden het maandblad in handen te krijgen, besloot het bestuur geen publicaties meer te verzorgen. In februari 1943 werd ook de kantoorruimte van de raad aan het Amsterdamse Roelof Hartplein gevorderd. Na

veel moeite vond de NWR kantoorruimte in een woonhuis aan de Wouwermanstraat, waar de raad nog jarenlang gevestigd zou blijven.<sup>14</sup>

Ook plaatselijk probeerden bestuurders hun organisaties ongeschonden door de oorlog te loodsen. Een goed voorbeeld geeft de Amsterdamse corporatie De Dageraad. Een kwart van alle bewoners van deze socialistische vereniging was Joods. Toen de nazi's in april 1943 razzia's hielden in haar buurten werd De Dageraad hard getroffen. Honderdvijftig Joodse gezinnen in de woningen van de vereniging werden weggevoerd. De klap was groot, niet alleen emotioneel, maar ook financieel. Bijna een kwart van de woningen stond leeg en bracht geen huur meer op. Binnen een halfjaar had het bestuur de meeste van de huizen leeggehaald en opnieuw verhuurd. Op advies van de gemeentelijke woningdienst verhaalde De Dageraad de verliezen door de tussenliggende leegstand op de Duitse bank die de opbrengsten van de inboedels van de Joodse gezinnen beheerde. Andere Amsterdamse corporaties handelden net zo.<sup>15</sup> De kalme overlevingsdrang van de oorlogsjaren doet achteraf soms luguber aan.

Er was ook een andere kant. Nadat Bommer in maart 1944 vrijgelaten werd uit Sint-Michielsgestel sloot hij zich direct aan bij het verzet van de Amsterdamse 'vrije groepen', die zich bezighielden met hulp aan onderduikers, vervalsing van paspoorten en zorg voor Joodse kinderen. Ook verschillende plaatselijke bestuurders waren heimelijk betrokken bij verzetsactiviteiten.<sup>16</sup> Maar als vertegenwoordigers van hun woningbouwvereniging daagden ook zij het gezag van de Duitse bezetter niet openlijk uit, maar trachtten zij hun verantwoordelijkheid in de tijd van oorlog in stilte gestalte te geven.

## NIEUWE WONINGPOLITIEK

In 1944 en 1945 werd Hitlers macht op het Europese grondgebied teruggedrongen. In mei 1945 was ook Nederland geheel bevrijd. Voor de Europese naties brak een tijd van wederopbouw aan. 'Wat is er in de afgelopen jaren niet verwoest en vernield,' schreef voorzitter Van der Wal in het blad van de NWR. 'Geestelijk en materieel zijn er wonden geslagen, die moeilijk zullen genezen. En toch zal dit, als het mogelijk is, in de kortst mogelijke tijd moeten gebeuren.'<sup>17</sup>

Politieke denkers deelden de overheid een belangrijke rol toe in het nationale herstel. Daarin verschilde de Tweede Wereldoorlog niet van de Eerste. Verschil-



lend was wel dat men het staatsingrijpen niet meer als crisismaatregel zag, maar als een manier om een sociaal zekerheidsstelsel vorm te geven. Dit stelsel van sociale zekerheid was een antwoord op de economische crisis en moest een *freedom from want* garanderen. Het was ook een antwoord op de Duitse aanval op de democratie: tegenover Hitlers *warfare state* plaatsten Angelsaksische leiders het idee van de *welfare state*, de verzorgingsstaat.<sup>18</sup> Dit sociale zekerheidsideaal deed de publieke uitgaven in westerse landen snel stijgen. Aan het einde van de jaren dertig vormden zij gemiddeld ruim twintig procent van het bruto nationaal product. Tussen 1945 en 1965 steeg dit percentage tot ruim vijftig procent.

Ook in Nederland stegen de publieke uitgaven explosief, zelfs sneller dan in de buurlanden. Dat was opvallend, want voor de oorlog was de Nederlandse regering terughoudend in het uitbreiden van overheidsuitgaven. Daarom beschreef socioloog Abram de Swaan de geschiedenis van de Nederlandse verzorgingsstaat als een 'lange sisser en een late knal'.<sup>19</sup>

Over deze Nederlandse *Sonderweg* zijn boekenplanken vol geschreven. In de geschiedschrijving wordt gewezen op de brede politieke samenwerking, waarvoor in de jaren dertig en tijdens de oorlog de basis was gelegd. Vrijwel alle politieke partijen streefden naar een 'volkseenheid' om de natie weer materieel en geestelijk op te bouwen. Die volkseenheidsgedachte werd weerpiegeld in de nieuwe namen die zij aannamen, zoals de Katholieke Volkspartij (KVP) en de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD).<sup>20</sup> Vooral de sociaaldemocraten streefden naar een doorbraak van de Nederlandse verdeeldheid. Met een groep linksliberalen en progressieve christenen richtten zij de Partij van de Arbeid op. Met de fusie gaven de sociaaldemocraten hun revolutionaire aspiraties definitief op. Hun nieuwe ideaal heette personalistisch socialisme: niet alleen de overheid was belangrijk voor de vormgeving van solidariteit, maar ook individuele personen.<sup>21</sup> Die politieke visie had veel raakvlakken met andere politieke tradities.

De twee grootste volkspartijen, de PvdA en KVP, werkten tot diep in de jaren vijftig nauw samen. PvdA-voorman Willem Drees gaf de rooms-rode samenwerking een gezicht. Zijn kabinetten streefden naar een voorzichtige economische groei en beperkten de stijging van de lonen om de Nederlandse concurrentiepositie te versterken, en met succes. Daarnaast bouwde de rooms-rode regering het sociaal zekerheidsstelsel gestaag uit. De Noodwet Ouderdomsvoorziening uit 1947 van 'vadertje Drees', voorloper van de Algemene Ouderdomswet (AOW), is er het bekendste voorbeeld van.<sup>22</sup> En naar

het katholieke subsidiariteitsbeginsel en sociaaldemocratische idee van functionele decentralisatie volgde het sociaal zekerheidsstelsel een corporatief patroon: het kreeg vorm in samenspraak en samenwerking met werkgevers, werknemers en maatschappelijke organisaties.

Binnen het naoorlogse sociale beleid werd de volkshuisvesting een belangrijk thema. De woningnood was na de oorlog onvoorstelbaar groot. Niet alleen was een kwart van de woningen beschadigd geraakt, ook kwamen vele uitgestelde kindwensen tot vervulling en vond een ware babyboom plaats. Aan het einde van de jaren veertig hadden ongeveer driehonderdduizend gezinnen geen eigen woning. Dat getal was driemaal hoger dan na de Eerste Wereldoorlog. De regering berekende dat tien jaar lang jaarlijks zeventigduizend woningen moesten worden gebouwd om het tekort in te lopen.<sup>23</sup>

Door de woningnood dreigden negentiende-eeuwse toestanden terug te keren. Vele gezinnen moesten bij anderen 'inwonen' op zolderkamertjes of zich zelfs behelpen met een schuurtje. In de Amsterdamse gemeenteraad kwam een woning ter sprake waarin de twee hoofdhuurders samenwoonden met hun vier volwassen kinderen en een oudere oom. Een van de dochters was gehuwd en woonde met haar man en drie kinderen op één kamer. Een tweede, zevenentwintig jaar oud, was door het gebrek aan ruimte genoodzaakt bij haar ouders in bed te slapen.<sup>24</sup>

Al in de jaren dertig had de staatscommissie-Frederiks de overheid geadviseerd meer leiding te nemen op het gebied van de ruimtelijke ordening en woningbouw. Tijdens de oorlog volgden vele soortgelijke pleidooien. In 1941 stelde het Nederlandsch Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw een commissie in die 'richtlijnen voor een nieuwe woningpolitiek' moest ontwikkelen. Onder de commissieleden was de topambtenaar Z.IJ. van der Meer, als rechterhand van Ringers, verantwoordelijk voor de volkshuisvesting. Van der Meer en de zijnen concludeerden dat een 'redelijke oplossing van het nationale vraagstuk van den woningnood' zonder de leiding van de overheid 'niet denkbaar' was.<sup>25</sup>

Na de bevrijding werden deze ideeën in praktijk gebracht. Ringers hield tot februari 1947 de leiding over de volkshuisvestingsportefeuille. Daarna werd het woningbouwbeleid voor het eerst ondergebracht in een zelfstandig ministerie, Wederopbouw en Volkshuisvesting geheten. Tijdens het eerste kabinet-Drees kwam de leiding in handen van de sociaaldemocraat J. in 't Veld, tot dat moment burgemeester van Zaandam.

De regering versterkte haar ambtelijke apparaat en stelde in 1946 een Centrale Directie van de Volkshuisvesting in. De conservatieve hoofdinspecteur Van der Kaa maakte plaats voor Van der Meer, die werd benoemd tot directeur-generaal. Hoofd van de onderzoekspoot van de directie werd Van Beusekom, die tijdens de oorlog vele vurige pleidooien had gehouden voor een 'sociaal gerichte politiek'.<sup>26</sup>

Het recht op huisvesting werd kort na de oorlog in de grondwet erkend als mensenrecht en vormde een belangrijke pijler onder het sociaal zekerheidsbeleid.<sup>27</sup> Dit mensenrecht trachtte de regering op twee manieren te beschermen. In de eerste plaats trachtte ze misbruik van de woningschaarste te voorkomen. De regering hield de huurregulering uit de oorlog in stand en codificeerde die in 1950 in een Huurwet. Hoge huurprijzen achtte ze overigens temeer ongewenst, omdat deze haar streven naar beheerste loonontwikkeling konden doorkruisen.<sup>28</sup> Daarnaast wilde de regering dat gemeenten gelijke kansen op woningbouw kregen en niet alleen afhankelijk waren van factoren zoals de plaatselijk voorhanden zijnde materialen. 'Bouwcontingenten' tussen gemeenten werden in Den Haag verdeeld.<sup>29</sup>

De tweede pijler van het rijksbeleid was gericht op stimulering van de nieuwbouw. Met financiële steun aan gemeenten, corporaties en particuliere bouwers probeerde het rijk de nieuwbouw op te schroeven. Alle nadruk lag daarbij op productie. De kwaliteit en de grootte van de nieuwe woningen kwamen voorlopig op een tweede plaats. Zo werden op grote schaal duplexwoningen gebouwd, ruime eengezinswoningen met twee verdiepingen die tijdelijk konden worden opgedeeld in twee zelfstandige wooneenheden. Het bouwontwerp, een idee dat Keppler in de woningnood van de Eerste Wereldoorlog had aangedragen, werd tot in het midden van de jaren vijftig veelvuldig toegepast.<sup>30</sup>

Amsterdam gaf een goed voorbeeld van de bouwdrift. De gemeente begon aan de bouw van vijftigduizend woningen aan alle kanten van de stad, bestemd voor ongeveer tweehonderdduizend mensen. De Amsterdamse ambities konden niet altijd wachten op de Haagse toestemming. Toen de regering het gemeentebestuur ter verantwoording riep omdat het zonder haar goedkeuring aan het heien was geslagen, antwoordde de verantwoordelijk wethouder met de legendarische woorden dat 'verticale opslag' van heipalen vernieling voorkwam. Zo ontstonden nieuwe wijken als Slotermeer, Geuzenveld, Overtoomse Veld en Osdorp, geheel volgens het 'tuinstad'-ideaal. Er moesten geen 'parken in de stad' meer zijn, maar een 'stad in het park'.<sup>31</sup>

## BETER TOEGERUST

Voor de woningcorporaties keerde het tij. Alle politieke partijen, ook de confessionelen, raakten overtuigd van de noodzaak van grootschalige investeringen in sociale woningbouw en zij zagen daarin voor de corporaties een belangrijke rol. De sociaaldemocraten hadden al in het interbellum een innige vriendschap gesloten met de sector en waren uitgesproken voorstanders van een 'decentralisatie van beheer in eigen kring'.<sup>32</sup> Nu er gebouwd moest worden met rijksgeld, hadden de confessionelen een uitgesproken voorkeur voor de steun aan maatschappelijke organisaties, boven die aan gemeentelijke overheden. Aan KVP-Kamerlid Steinmetz, jarenlang ondervoorzitter van de Nationale Woningraad, hadden de corporaties bovendien een loyale bondgenoot.

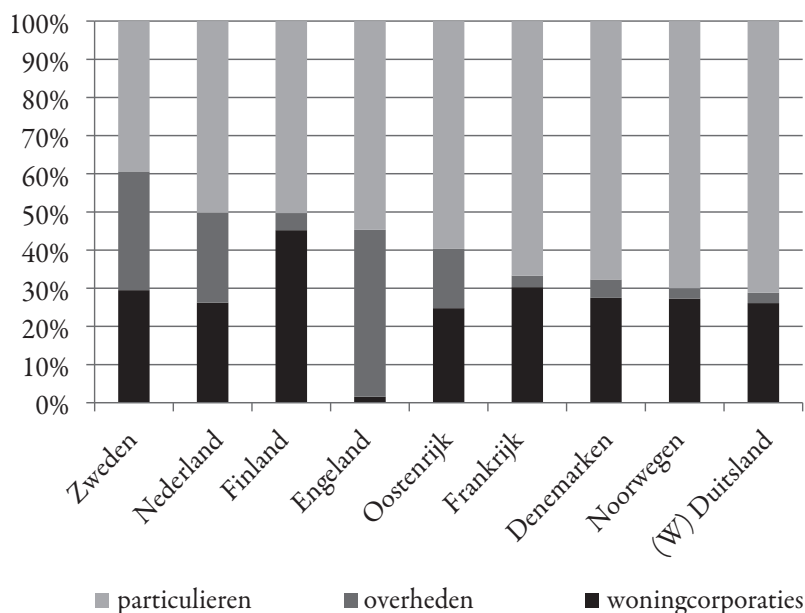
Ook de relatie van het departement met de corporaties verbeterde. De hoogste rijksambtenaar Z.IJ. van der Meer had, in tegenstelling tot zijn voorganger Van der Kaa, veel waardering voor 'het uit de samenleving opkomend initiatief om door onderlinge samenwerking de volkshuisvesting te verbeteren'. Van Beusekom, onderzoekshoofd bij de Centrale Directie van de Volkshuisvesting, stelde: 'Wanneer uit het maatschappelijk leven een streven opkomt om door eigen werkzaamheid het peil van de huisvesting te verhoogen, dan is dit een uiting van particulier initiatief, die den steun van de overheid verdient'.<sup>33</sup> Na hun politieke isolement ten tijde van het interbellum kregen de woningcorporaties na 1945 een grote vriendenkring.

Maar in de praktijk was niet alleen de mening van landelijke politici en rijksambtenaren relevant. Gemeenten voerden de Woningwet uit en droegen ook financiële risico's van de Woningwetbouw. Plaatselijke bestuurders twijfelden vaak aan de bekwaamheid van verenigingsbesturen en wilden liever zelf zeggenschap over de bouwprojecten houden.<sup>34</sup> In de hoofdstad, bijvoorbeeld, wilde het gemeentebestuur in enkele jaren tijd vijftigduizend woningen bouwen. Het voerde de nieuwbouw geheel zelf uit. Omdat het de corporaties niet helemaal kon passeren droeg de gemeente hun het beheer over een deel van de woningen op, maar zij ontvingen de sleutel pas na de voltooiing ervan.<sup>35</sup>

De regeringen Tweede Kamer maakten tegen deze situatie formeel bezwaar, maar hadden tegelijkertijd begrip voor die houding.<sup>36</sup> In de verkiezingscampagnes beloofden partijen de kiezer investeringen in de woningbouw en wedijverden zij met streefgetallen voor de nieuwbouw. Hun belang lag primair bij een zo groot mogelijke bouwproductie. De vraag wie zou bouwen was uiteindelijk van secundair belang.

Vanaf de bevrijding tot aan het einde van de jaren zestig voorzagen corporaties en gemeenten beide in ongeveer een kwart van de nieuwbouw. De omvang van de Nederlandse sociale woningbouw en de rol van de woningcorporaties was groot. Maar het uitzonderlijke karakter ervan moet niet overdreven worden. In de meeste Europese landen werd bijna een derde van de nieuwbouw gerealiseerd door woningcorporaties, zoals weergegeven in figuur 6.1. In de meeste landen, Engeland uitgezonderd, bouwden de gemeenten zelf nauwelijks. De situatie in Nederland leek op die in Zweden: de sociale verenigingsbouw en de gemeentebouw waren daar lange tijd ongeveer even groot.

**Figuur 6.1:** Woningbouw in enkele West-Europese landen naar opdrachtgever, 1960<sup>17</sup>



Net als na de Eerste Wereldoorlog ging de grootschalige financiële steun aan woningcorporaties gepaard met een discussie over de vraag of zij wel de verantwoordelijkheid konden dragen over deze gelden en de woningen die zij ermee bouwden. Omdat voor iedereen duidelijk was dat de overheidssteun langdurig zou zijn was deze vraag relevanter dan ooit.

En net als na de Eerste Wereldoorlog was het de Nationale Woningraad die het voortouw nam in het pleiten voor een betere opzet van het volkshuisvestingswerk. Net als in de jaren twintig en dertig wees de raad drie wegen aan waardoor de corporaties hun werkzaamheden efficiënter konden vormgeven en ze de overheid werk uit handen konden nemen, te weten: schaalvergroting, zelfregulering en het zoeken naar particuliere financiering. Bij dit alles zag de NWR voor zichzelf een belangrijke rol weggelegd.

NWR-voorman Bommer liep voorop in de gedachtevorming. De sociaaldemocraat bleef politiek actief, binnen de PvdA. Direct na de bevrijding werd hij wethouder van Volkshuisvesting in Amsterdam en kondigde hij zijn vertrek aan als NWR-secretaris. Als dank voor zijn jarenlange inzet kreeg hij een gedenkschaal – die hij in de oorlog zelf had ingesteld – en een Winkler Prins Encyclopedie. Het secretariaat werd waargenomen door zijn assistent P.A. in 't Hout.<sup>38</sup>

Maar desgevraagd bleef Bommer wel bestuurslid voor de NWR. Die functie zou hij nog jarenlang bekleden, en met groot gezag. Bommer was in 1947 een serieuze kandidaat voor de ministerspost voor Wederopbouw en Volkshuisvesting in het eerste rooms-rode kabinet. Toen hij werd gepasseerd, accepteerde Bommer een betrekking als hoofd voorlichting bij het ministerie. In 1952 werd hij Tweede Kamerlid voor de PvdA. De volkshuisvestingsveteraan dwong veel respect af met zijn kennis en ervaring, over hem werd geregeld opgemerkt dat hij zo oud was als de Woningwet zelf.<sup>39</sup>

Bommers overtuigingen waren gekleurd door de sociaaldemocratische idealen van personalisme en functionele decentralisatie. Hij geloofde dat in particuliere organisaties mensen hun maatschappelijke verantwoordelijkheid gestalte moesten geven. In de hem zo vertrouwde woningcorporaties zag hij volop mogelijkheden om een 'te sterke centralisatie', 'verstar-ring', 'verambtelijking' en 'verstikking van het persoonlijke initiatief' te voorkomen.<sup>40</sup>

In de eerste naoorlogse nummers van het maandblad van de NWR, in juli 1946, schreef Bommer een drietal artikelen onder de kop 'beter toegerust'. Hij maakte daarin een analyse van de toestand onder woningcorporaties, die hij problematisch achtte, en deed aanbevelingen hoe de situatie te verbeteren.<sup>41</sup> Deze publicatie is een ijkpunt, want niet eerder bekritiseerde een vertegenwoordiger van de sector de verstatelijking zo sterk.





NWR-bestuurslid Jan Bommer was korte tijd ook wethouder Volkshuisvesting in de hoofdstad en slaat hier de eerste paal van een woningbouwcomplex aan de Van der Pekstraat in Amsterdam-Noord, 1946. Bron: Nationaal Archief

Na de oorlog reglementeerde de (nationale of gemeentelijke) overheid alle besluiten die corporaties namen met betrekking tot de financiën en het beheer. De NWR gaf later een voorbeeld van een plaatselijke casus waarbij de rijksambtenaren aanmerkingen maakten over de ontworpen aanrechtkasten in de keuken: vijf schuifladen vonden zij te duur, vier schappen zouden volstaan. In dezelfde reactie maakten zij ook bezwaar tegen de elektrische deurbel in het ontwerp, een bel met veer kon volstaan.<sup>42</sup>

De Nationale Woningraad had dergelijke overheidsmaatregelen lange tijd al dan niet mopperend geaccepteerd. Maar Bommer benoemde deze verstatelijking nu expliciet als een probleem. 'Alle onderdelen van het werk zijn nauwkeurig van bovenaf gereguleerd,' schreef Bommer. 'De besturen der bouwverenigingen zitten geregen in een keurslijf van voorschriften, die hun elke bewegingsvrijheid ontnemt. Geen enkele beslissing kan worden genomen, zonder dat eerst ambtelijke instanties hun fiat hebben gegeven.' Deze



situatie was volgens de volkshuisvester ‘dodelijk voor het verantwoordelijkheidsgevoel en voor de lust om aan te pakken.’

Wat betreft zijn oplossingen liep Bommer veel betreden paden af: die van schaalvergroting, zelfregulering en het zoeken naar particuliere financiering. Hij hekelde de ‘versnippering van krachten en energie’ in de sector en riep op tot krachtenbundeling. Om efficiënt te kunnen werken moest een corporatie zijns inziens minimaal driehonderd woningen in beheer hebben.<sup>43</sup> Daarnaast stelde hij zich voor dat de Woningraad publiekrechtelijke bevoegdheden zou krijgen en daarmee ook macht richting zijn achterban. Vanuit die positie zou de NWR de corporaties ‘langzamerhand leren op eigen benen te staan’ door ‘meer efficiënte organisatie’, ‘verbetering van het technisch woningbeheer’, ‘het bevorderen van een meer deskundig beleid’. Ten slotte dienden de lokale instellingen meer verantwoordelijkheid te nemen op financieel gebied. Hij pleitte voor een ‘opvoering van het eigen kapitaal door stortingen van leden en huurders’ en wees op inspirerende voorbeelden op dat gebied in Scandinavië.<sup>44</sup>

Impliciet bevroeg Bommer de grondslagen van het Woningwetbestel en de verhouding tussen staat, organisaties en bewoners. Voor dergelijke fundamentele vragen kwam ruimte door het gewijzigde politieke klimaat. Waar de corporaties in het interbellum vooral streden voor meer investeringen in sociale woningbouw, spraken die nu vanzelf en ontstond ruimte voor discussie over de invulling ervan.

## **KATHOLIEK INSTITUUT EN PROTESTANTS VERBOND**

In het najaar van 1946 kleurde Bommer zijn pleidooi voor zelfregulering van de sector verder in. Hij schetste nieuwe statuten voor een publiekrechtelijke NWR. Alle woningcorporaties en bouwende gemeenten zouden verplicht lid worden van de raad en in haar ledenraad een paritair aandeel hebben. Maar Bommers plan had een onbedoeld effect: het deed corporaties niet verenigen, maar bracht hun levensbeschouwelijke verschillen aan het licht.

Verzet kwam er in eerste instantie vanuit de katholieke leden van de NWR. Zij droegen hun raad weliswaar een warm hart toe, maar maakten bezwaar tegen een constructie waarin alleen de NWR een rol had en voorbij werd gegaan aan het bestaan van een katholieke federatie. Katholieke bestuurders

alarmeerden hun vakbond. Op de dag voor de geplande bespreking van de statutenwijziging, 4 oktober 1946, kwamen een aantal katholieke corporaties en de Katholieke Arbeidersbeweging (KAB) samen. Zij gaven uiting aan hun ongenoegen en bliezen nieuw leven in het Katholiek Instituut voor Volkshuisvesting (KIV), waarvoor de grondslag al in de jaren dertig was gelegd.<sup>45</sup>

Bommer reageerde geprikkeld op de actie van de katholieke corporaties. 'Tientallen jaren hebben wij eensgezind samengewerkt binnen de Nationale Woningraad. Het is thans een groot ogenblik in de geschiedenis van de Woningwetbouw. Laten wij er voor zorgen, dat wij in dit grote ogenblik niet te klein zijn.' Hij wist het pleit te beslechten en zijn voorstel werd door de meerderheid aangenomen.<sup>46</sup>

De winst van Bommer bleek echter zijn verlies. De Katholieke Arbeidersbeweging bouwde haar Katholiek Instituut voor Volkshuisvesting verder uit. Ongeveer tweehonderd corporaties sloten zich aan – de NWR had op dat moment ongeveer zeshonderd leden. De KAB financierde en leidde het instituut. Voorzitter en boegbeeld werd J.A.G. Alders, die zich als huisschilder had opgewerkt tot tweede voorzitter van de arbeidersbond. De bond stelde F.G. van der Gun vrij om het dagelijkse werk uit te voeren. Deze bakkerszoon had zich bij de arbeidersbeweging geschoold op het gebied van staatsrecht en economie en werkte sinds 1945 voor van de KAB.<sup>47</sup>

Na de manifestatie van een katholiek volkshuisvestingsinstituut wilde ook het CNV haar positie in de sector versterken. Het NWR-bestuur wist de protestantse organisatievorming echter aanzienlijk te vertragen door een slimme zet. In oktober 1946, daags na de oprichting van het KIV, vroeg Bommer aan Arie in 't Veld, directeur van de grootste protestantse corporatie, Patrimonium Amsterdam, of hij wilde toetreden tot het dagelijks bestuur.

In 't Veld was een autodidact, die zich als boerenzoon had opgewerkt tot directeur van een grote melkfabriek. Hij was actief voor de ARP en een prominente figuur binnen de arbeidersbeweging Patrimonium. In 't Veld was in de oorlog gegijzeld geweest in Sint-Michielsgestel. Hij leerde daar mensen als Bommer kennen en kwam in aanraking met de doorbraakgedachte. Zelf was hij geen doorbraakideoloog, maar hij was wel voor pragmatische samenwerking. In een vergadering van de Amsterdamse federatie van woningbouwverenigingen van mei 1946 stelde hij onomwonden dat hij meende dat 'iedere richting en iedere religieuze levensbeschouwing binnen het raam van de Nationale Woningraad haar belangen behartigen kan.'<sup>48</sup>

Een maand na zijn benoeming in het NWR-bestuur woonde In 't Veld een bijeenkomst van het CNV bij, waarin werd gesproken over de oprichting van een Verbond van Protestants-Christelijke Woningbouwverenigingen en -Stichtingen. In 't Veld kleepte de positie van het verbond direct uit. Hij pleitte ervoor 'regelmatig onderling contact' te houden 'teneinde de specifiek Protestants Christelijke belangen op het terrein van de volkshuisvesting te bespreken', maar steeds 'binnen het raam van de Nationale Woningraad'.<sup>49</sup> Al was dit niet wat het CNV voor ogen stond, om In 't Veld kon het niet heen. Hij werd voorzitter van het Verbond van Christelijke Woningbouwverenigingen (VCW), zoals het kortweg genoemd werd. Lange tijd wist In 't Veld te bewerkstelligen dat het verbond als bezinningscentrum onder de vleugels van de NWR bleef opereren. Van de tachtig corporaties die zich aansloten bij het VCW bleven vele ook lid van de Woningraad.<sup>50</sup>

Overigens bleef het, anders dan na 1918, ter linkerzijde van de NWR stil. Dat was opmerkelijk want de invloed van de communistische vakbeweging was in die jaren groot en zij had geen banden met de NWR. De communisten hadden er na hun fusie met de NWR, anders dan de katholieke federatie en het protestantse Patrimonium, geen eigen organisatie van corporaties op na gehouden. Het ontbrak hun aan voortrekkers die op het juiste moment opmerkten welke kansen er lagen.

De andere vakbonden zagen die kansen wel. Hun leden ondervonden de woningnood aan den lijve en de corporaties boden veel kansen tot nieuwbouw. Bovendien liquideerde de regering corporaties die voor of tijdens de oorlog inactief waren geworden en er ontstond ruimte voor de oprichting van nieuwe instellingen, waarbij de vakbeweging graag een rol speelde. Dit beeld past in een algemeen patroon. Na de oorlog werden vele maatschappelijke organisaties met een politieke of godsdienstige kleur in ere hersteld. Zij kregen een belangrijke rol in het corporatief sociaal zekerheidsstelsel. De doorbraakpogingen hadden wat dat betreft weinig resultaat.

In een vergadering van de NWR toonde haar prominente bestuurder Bommer zich aangeslagen door de nieuwe 'verzuiling' van de sector. Het speet hem verschrikkelijk dat zijn initiatief tot verdeeldheid had geleid. In een strijdbaar moment wees hij erop dat de protestantse afscheiding nog niet definitief was. 'Wij hebben van het katholiek instituut verloren,' riep hij uit, 'maar nog niet van Nederland!'<sup>51</sup>



Bernardus Alfrink, op dat moment hulpbisschop, wijdt de bejaardenflat Sint Joseph in Hilversum in, 1954. Bron: Aedes

De ambitie van de NWR om de protestanten binnen boord te houden verstevigde de positie van In 't Veld, die bewees een doortastend bestuurder te zijn. Toen voorzitter Van der Wal wegens zijn hoge leeftijd terugtrad werd In 't Veld in 1948 zijn opvolger.<sup>52</sup> Hij was de eerste protestantse leidsman van de traditioneel sociaaldemocratische Woningraad. En voor het eerst was de NWR-voorzitter geen politicus of bestuurder, maar iemand die als directeur zelf in loondienst was van een corporatie. Vanaf 1949 werd hij ondersteund door ambtelijk secretaris W. Scheerens. Anders dan zijn voorgangers kwam hij niet uit de arbeidersbeweging, maar had hij tot dat moment gewerkt onder Bommer op het ministerie van Volkshuisvesting.<sup>53</sup> Langzamerhand verschoof de macht in het veld naar de professionals.

## **VERSTATELIJKING EN DE WOONRUIMTEWET**

De regering juichte het streven van de corporatiesector om meer verantwoordelijkheid te dragen toe. Een sterke en zelfstandige sector paste in de politieke opvattingen van de rooms-rode coalitiepartners. Na de oorlog stelde de regering twee nieuwe adviesorganen in, waarvoor de verschillende corporatiekoeplets vertegenwoordigers leverden: de Raad voor de Volkshuisvesting (opvolger van de Rijkswoningraad uit het interbellum) en een adviescommissie die zich moest buigen over de toelating van nieuwe instellingen.<sup>54</sup>

Het was echter de vraag of de regering prioriteit wilde geven aan een hervorming van het volkshuisvestingsbestel in tijden van woningnood. In februari 1947 stelde de regering een nieuwe commissie in, die het vooroorlogse rapport van de commissie-Frederiks moest actualiseren en nu ook aandacht moest schenken aan de positie van de woningcorporaties. Voorzitter van deze staatscommissie werd de sociaaldemocraat George van den Bergh, oudvoorman van de NWR en gerenommeerd hoogleraar staatsrecht. Ook Woningraadbestuurder Bommer werd lid.<sup>55</sup>

Maar een maand na de installatie van de commissie, in maart 1947, nam de regering een besluit dat grote gevolgen zou hebben voor de positie van de corporaties. Ze ontwierp een Woonruimtetwet, die voortbouwde op de regulering van de verdeling van woningen in de oorlog en bepaalde dat ieder die een huis wilde betrekken voortaan een gemeentelijke vergunning nodig had. De regering achtte de wet in verband met de woningnood noodzakelijk. Met een 'doelmatige verdeling van de woongelegenheden' wilde ze voorkomen dat



‘chaotische toestanden’ uitbraken, ‘waarvan vooral de economisch zwakkeren het slachtoffer zouden worden’. De ‘noodtoestand’ vroeg om ‘noodmaatregelen’. De Kamer achtte de nieuwe wet gerechtvaardigd en zij werd in augustus 1947 van kracht.<sup>56</sup>

In de praktijk vulden gemeenten hun nieuwe bevoegdheid verschillend in. In sommige plaatsen was de aanvraag van vergunningen slechts een formaliteit. Veel gemeentebesturen namen de woningtoewijzing echter geheel of gedeeltelijk in handen. Zij richtten gemeentelijke huisvestingsbureaus in en verdeelden de vrijgekomen woningen naar maatstaven van ‘urgentie’ van individuele woningzoekers, bijvoorbeeld op basis van hun huidige woonsituatie, wachttijd en gezondheidstoestand. Soms ging dit in overleg met de corporaties, soms helemaal niet. De wet kleepte de zelfstandigheid van de corporaties verder uit en vormde het sluitstuk op het verstatelijkingsproces.

De corporatiesector had wel begrip voor de maatregel. Tegen de achtergrond van de woningnood zag NWR-voorzitter In ’t Veld de maatregel zelfs als ‘goed recht’ van de overheid, ja zelfs als een ‘noodzakelijkheid’.<sup>57</sup> Toch klonken ook zorgen. Die werden bijvoorbeeld geuit door een bestuurder uit Delft in het maandblad van de Woningraad. Hij meende dat deze verdere inperking van de zelfstandigheid van corporaties wel eens ernstige gevolgen zou kunnen hebben voor het ‘verantwoordelijkheidsbesef’ van leden en bestuurders.<sup>58</sup>

De gevolgen van de Woonruimtetwet waren inderdaad groot. De woningbouwverenigingen dankten hun groeiende ledentallen voor een belangrijk deel aan het feit dat zij woningen te verdelen hadden. Nu in sommige plaatsen de gemeente hun huizen weggaf devalueerde het lidmaatschap. Mensen die een woning hadden gekregen via de gemeente, hadden vaak geen band met de corporatie die hun huis verhuurde en werden ook niet verplicht lid te worden. Deze situatie zette ook een streep door de ambitie van corporatiebestuurders om hun financiële daadkracht te versterken door contributiebijdragen.

Vooraf voor instellingen met een godsdienstige of politieke kleur waren de gevolgen van dit huisvestingsbeleid groot. Hun homogene woningblokken raakten versnipperd. Een bewoner van het Amsterdamse Patrimonium herinnerde zich later nog dat goed herkenbaar was welke woningblokken zijn protestantse corporatie zelf verdeelde en welke de gemeente. ‘In de binnenblokken woonden allemaal protestanten, zondag gingen die in een lange rij naar de kerk, terwijl in die andere blokken de kinderen al buiten speelden en de was buiten werd gehangen.’<sup>59</sup>

Eind 1947 nam de regering een nieuw besluit dat van invloed was op de positie van levensbeschouwelijk geïnspireerde woningcorporaties. Ze toonde zich, net als in de jaren twintig, ontvankelijk voor het NWR-pleidooi om het aantal corporaties te beperken. Ze bepaalde dat in kleine gemeenten waar het sociale bezit 'naar objectief inzicht, gemakkelijk door één vereniging' kon worden beheerd, die vereniging neutraal van kleur diende te zijn.<sup>60</sup>

De commissie-Van den Bergh kwam eind 1950 met haar rapport. Zoals te verwachten was het rapport van de oud-voorzitter van de NWR uitgesproken positief over de rol van de corporaties. De commissie roemde de 'belangrijke psychologische en opvoedkundige werking' die van hen uitging. Hun bewoners hadden 'een direct belang bij een zuinig en doelmatig beheer' en voelden zich 'verantwoordelijk voor hetgeen er met de woningen geschiedt'. Daarom adviseerde de commissie om de rol van de corporaties ten opzichte van de gemeentelijke woningbedrijven te versterken, door hun wettelijke voorrang te geven bij nieuwbouwprojecten.<sup>61</sup>

In het rapport waren verschillende stokpaardjes van de NWR te vinden. Zo pleitte de commissie ervoor de corporaties en hun leden meer financiële verantwoordelijkheid te geven. Ze adviseerde een einde te maken aan de afroming van corporatiewinsten, zoals die sinds 1934 volgens de Woningwet plaatsvond. Ook nam de commissie het voorstel van de NWR over om sectorale zelfregulering te bevorderen. Een 'Nederlandse Woningraad' zou, aan de hand van richtlijnen van de overheid, de erkenning van nieuwe corporaties kunnen regelen en verordeningen voor onderhoud en administratie kunnen uitgeven. Zo zou de overheidstaak kunnen worden verlicht.

Het rapport bevatte ook een nieuw voorstel. Het wilde meer ruimte laten voor commerciële organisaties in het volkshuisvestingsbeleid. De Woningwet van 1901 richtte zich alleen op steun aan organisaties die 'uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting' werkten. Van den Bergh meende dat ook commerciële ondernemingen steun zouden moeten krijgen, maar pas nadat zij erkend waren 'mede in het belang van de volkshuisvesting' werkzaam te zijn. Inspiratiebron was de bouwondernemer H. van Saane, die in de oorlog een financieringsregeling had ontworpen voor woningbouw door particulieren en bij de overheid om subsidie had gevraagd, maar nul op het rekest had gekregen.<sup>62</sup>

De voorstellen die Van den Bergh deed beoogden een stevige herziening van het corporatiespeelveld. Hoewel de regering de voorstellen niet onwelwillend in ontvangst nam, zou een ingreep nog lang op zich laten wachten.



Dat had in de eerste plaats te maken met kritiek vanuit de samenleving. Zo verzette de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zich sterk tegen het voorstel om corporaties wettelijke voorrang te geven bij nieuwbouw.<sup>63</sup> Daarnaast leefden in de corporatiesector twijfels over het idee van de Nederlandse Woningraad. De katholieken schrokken van de naam, die wel erg veel leek op die van de NWR en deed vermoeden dat de 'representatie van de in Nederland bestaande levensbeschouwelijke stromingen' onvoldoende zou zijn.<sup>64</sup> Maar ook NWR-bestuurder Bommer had steeds meer twijfels over het idee dat hij zelf te berde had gebracht. Als de beoogde Nederlandse Woningraad door de 'drie zuilen' gedragen zou worden, had hij 'spijt van zijn initiatief', zo vertrouwde hij zijn collega-bestuurders toe.<sup>65</sup>

In de tweede plaats waren alle politieke inspanningen gericht op het verkrijgen van zo veel mogelijk woningen. De nieuwbouwproductie bleef nog steeds achter bij de doelstellingen. De oorlog in Korea, die in 1950 uitbrak, verstoorde de wereldhandel opnieuw en deed de prijzen van bouwmaterialen stijgen. Dit had een economische recessie tot gevolg en de regering zag zich genooddaakt miljoenen te bezuinigen, ook op de sociale woningbouw. De NWR sprak van een dreigende 'nationale ramp'. Koningin Juliana sprak over de woningnood als een 'vreselijke, slepende ziekte'.<sup>66</sup>

Op een jaarvergadering van de NWR maande PvdA-minister J. in 't Veld met een kwinkslag zijn naamgenoot A. in 't Veld om de moed niet te laten zakken: 'Laten wij ons niet uit het veld laten slaan!'<sup>67</sup> Verschillende partijen kwamen op het idee de bevolking in te schakelen bij het verkrijgen van meer kapitaal voor sociale woningbouw. In enkele maanden tijd werden met deze 'burgerzinsleningen' miljoenen guldens opgehaald. Dit toonde aan hoezeer de woningnood leefde onder de bevolking.<sup>68</sup> Maar tijdens die vurige strijd tegen de woningnood had een ingrijpende herordening van het corporatiebestel, waarop de NWR hoopte, niet de hoogste prioriteit.

## KWARTJE VAN WITTE

In september 1952 leken zich nieuwe kansen voor de corporaties voor te doen. In het derde kabinet-Drees werd de katholiek H.B.J. Witte minister van Volkshuisvesting. Deze waterbouwkundig ingenieur was tot op dat moment werkzaam als burgemeester van Bergen op Zoom. Hij was zeer betrokken bij het werk van het Katholiek Instituut voor Volkshuisvesting, dat hem als 'een

der onzen' beschouwde.<sup>69</sup> De sector hoopte dat deze bewindsman de corporaties meer zelfstandigheid zou bezorgen.

Een maand na zijn aantreden werd Witte – als 'kind in eigen huis' – verwelkomd op het jaarlijkse congres van het KIV.<sup>70</sup> Voorzitter Alders sprak zijn geestverwant aan op de 'muur van volslagen onbegrijpelijke en verlamdende overheidsbepalingen'. Hij hield Witte voor een standbeeld voor hem op te zullen richten wanneer hij corporaties weer tot hun bestemming zou kunnen brengen: 'zelfstandige, autonome organen van vrije staatsburgers, werkzaam in het belang van de bevordering van de volkshuisvesting en niet ziellose verlengstukken van een overbelast overheidsapparaat'.<sup>71</sup>

Witte reageerde welwillend. In de lijn van het katholieke subsidiariteitsbeginsel stelde hij dat de overheid slechts 'algemene regelen' diende te stellen en zo veel mogelijk verantwoordelijkheid moest geven aan 'de individu of de groep van individuen, verenigd in verenigingen of maatschappijen'. Corporaties waardeerde hij daarbij als een 'levend apparaat', 'geen overheidslichaam, geen ambtelijk, geen formeel apparaat, maar een levend organisme, waarin het leven, dat gij tast en ervaart in de wensen, die de leden van uw verenigingen op het gebied van hun woningen hebben, zijn juiste gestalte krijgt'.<sup>72</sup> Dat ideaal was meer dan een standbeeld waard, aldus de minister.

Zijn mooie woorden ten spijt, liet een ingrijpende herziening van het corporatiestelsel ook tijdens het jarenlange bewind van minister Witte op zich wachten. De woningnood en de nieuwbouwproductie vroegen alle aandacht. Het streven jaarlijks zeventigduizend woningen te bouwen werd in het midden van de jaren vijftig nog niet gehaald en de schattingen van het woningtekort liepen nog steeds in de honderdduizenden. In februari 1953 kostte de watersnoodramp niet alleen honderden mensen het leven, maar verwoestte ook tienduizenden woningen. In 1955 had de woningnood volgens de eerste plannen ingelopen moeten zijn. Treurig concludeerde de regering echter dat ze nog steeds 'een donkere schaduw' wierp op het 'volksleven'.<sup>73</sup>

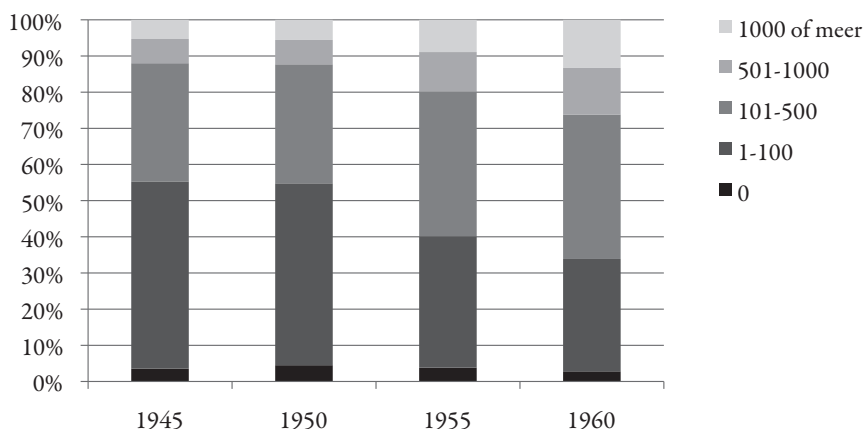
De regering gebruikte de corporaties gretig in haar strijd tegen de woningnood. Zij kregen rijkssteun om jaarlijks gemiddeld twintigduizend huizen te bouwen. Het bezit van de corporaties verdubbelde in de jaren vijftig tot vierhonderdduizend woningen. Ruim honderd instellingen hadden elk al meer dan duizend, soms zelfs duizenden, woningen in beheer.<sup>74</sup>

Een deel van de corporaties bereikte een schaal waarop het mogelijk was een eigen personeelsbestand op te bouwen. De grootste instellingen stelden

een directeur aan om het bestuur bij te staan bij het leiden van de organisatie. In 1953 hielden de NWR en het KIV samen een onderzoek naar de personeelssituatie onder hun achterban. Van de ruim vijfhonderd instellingen die reageerden had bijna zestig procent personeel in dienst, gemiddeld zeven medewerkers. Van deze in totaal ruim 2.400 corporatiemedewerkers werkte twee derde in het onderhoud en een derde in de administratie.<sup>75</sup>

Terwijl sommige corporaties snel groeiden, bleven vele instellingen van beperkte omvang. Figuur 6.2 laat zien dat aan het begin van de jaren vijftig nog steeds de helft van de leden van de NWR, waarbij ondertussen driekwart van de corporaties was aangesloten, zelfs minder dan honderd woningen in beheer had.<sup>76</sup>

**Figuur 6.2:** Grootte woningbezit van leden van de Nationale Woningraad 1945-1960<sup>77</sup>



In een bestuursvergadering van de NWR stelde Arie in 't Veld: 'De exploitatie door woningbouwverenigingen geschiedt in vele gevallen volkomen ondeskundig en een grondige vernieuwing is nodig.'<sup>78</sup> De Woningraad stelde zich ten doel de lokale instellingen bij te staan. Deze startte in 1952 een halfjaar durende cursus voor bestuurders, die door veertig deelnemers werd gevolgd.<sup>79</sup>

Minister Witte juichte deze ontwikkeling toe en subsidieerde de landelijke koepels. Met deze steun richtte de NWR in oktober 1953 een eigen technische dienst op. Drie bouwkundigen werden aangenomen en kregen een bureautje op de werkkamer van secretaris Scheerens, die nog steeds gevestigd was in

een woonhuis in de Amsterdamse Wouwermanstraat. Zij stonden plaatselijke corporaties met hun adviezen terzijde.<sup>80</sup>

Het KIV stelde in april 1954 in de jonge Frans Andriessen zijn eerste eigen werkkraacht aan. Andriessen, toen vijftientwintig jaar oud, was de zoon van de gezaghebbende KVP-parlementariër W.J. Andriessen. Hij werkte tot op dat moment als jurist bij een commercieel bouwbedrijf. Andriessen kreeg een werkplek in het Utrechtse Huis van den Arbeid van de Katholieke Arbeidersbeweging, in de kamer van KAB-medewerker Van der Gun. In een klein autootje reisde hij stad en land af om lokale bestuurders met raad en daad bij te staan.<sup>81</sup>

Om de landelijke koepels structureel meer kracht te geven verhoogde minister Witte in juni 1954 de hoogte van de contributie van aangesloten corporaties – zelfs die was door het rijk gereguleerd –, tot vijftientwintig cent per woning per jaar. Het ‘kwartje van Witte’ betekende een aanmerkelijke versterking van de financiële positie van de centrales.<sup>82</sup>

Bij alle financiële steun liet Witte de landelijke koepels weten dat hij meer onderlinge samenwerking in de dienstverlening wenselijk achtte.<sup>83</sup> Maar de onderlinge animositeit bleek te groot. KIV-voorzitter Alders vreesde voor de invloed van de ‘doorbraakmensen’ van de NWR. Woningraadbestuurder Bommer vreesde op zijn beurt voor een bestendiging van ‘de verzuiling op het terrein van de volkshuisvesting’.<sup>84</sup> Bommer was diep gefrustreerd over de blijvende verdeeldheid en rekende het ook zijn gereformeerde voorzitter aan dat de protestanten zich enigszins zelfstandig bleven opstellen. Hij kondigde per brief aan zijn jarenlange bestuurslidmaatschap te beëindigen. NWR-voorzitter In ’t Veld wist hem echter te bewegen tot een persoonlijk gesprek en overtuigde hem van zijn goede wil, waarop Bommer terugkwam van zijn besluit.<sup>85</sup>

Na deze schermutselingen werkten NWR en KIV verder aan de opbouw van hun organisatie. Geholpen door het grote aantal leden liep de NWR voorop. In de loop van de jaren vijftig groeide haar personeelsbestand uit tot acht secretariële en twaalf technische medewerkers.<sup>86</sup> Het KIV zocht aansluiting bij Ons Limburg. Deze provinciale koepelorganisatie had haar dienstverleningsapparaat vanaf 1911 stevig opgebouwd. Sinds 1945 was haar personeelsbestand gegroeid van ongeveer twintig tot ruim honderd mensen halverwege de jaren vijftig. Onder leiding van directeur P.M.M.C. Palmen stonden zij ongeveer zestig corporaties bij op het gebied van administratie en onderhoud. Ook had Ons Limburg een eigen Woninginspectiedienst, met tien inspectrices die bewoners

geregeld bezochten. Begin 1955 kwamen de twee overeen dat Ons Limburg een deel van de KIV-contributie zou krijgen en de organisatie van de dienstverlening op zich zou nemen.<sup>87</sup> Achteraf gezien was dit alles nog maar het voorspel op de grote professionaliseringsslag die de koepels zouden gaan maken.

### **MINDER AANTREKKELIJK DAN EEN MUZIEKVERENIGING**

In de discussie over de positie van de corporaties stonden twee problemen centraal: hun onzelfstandigheid en hun ondeskundigheid. In het begin van de jaren vijftig investeerden overheid en sector vooral in de tweede aangelegenheid. Een verzelfstandiging kon slechts geschieden door een herziening van het Woningwetbestel. Daar was in de politiek, gepreoccupeerd met de bouwproductie, weinig animo voor.

In die tijd werd in de discussie over de positie van de corporaties een nieuw thema geïntroduceerd: de gebrekkige betrokkenheid van individuele bewoners. Dat thema raakte aan een breder debat. Vooraanstaande denkers, zoals de katholieke econoom en latere minister G.M.J. Veldkamp en de ARP-politicus C. Smeenk, bezonnen zich in deze jaren op de vraag of de sociale zekerheidsgedachte het persoonlijke verantwoordelijkheidsgevoel ondermijnde.<sup>88</sup>

In de volkshuisvesting werd de discussie geëntameerd in het maandblad van de NWR. Haags bestuurder W. Dijkhuizen wijdde een serie artikelen aan de positie van de woningbouwverenigingen.<sup>89</sup> Tussen januari 1951 en april 1953 beschreef de auteur uitgebreid hoe de houding van de verenigingsleden was veranderd. Zij waren van 'mede-eigenaars van een gezamenlijk bezit' tot 'slechts huurders van een woning' geworden. Bewoners liepen, met andere woorden, slechts nog warm voor 'materiële voordelen' en niet voor 'actieve deelneming in de werkzaamheid der vereniging'. 'Het zou struisvogelpolitiek zijn,' aldus Dijkhuizen, 'de ogen te sluiten voor het feit dat een sportclub- of muziekvereniging meer aantrekkingskracht heeft dan een woningbouwvereniging.' De auteur betreurde wat hij waarnam. Zonder de betrokkenheid van de leden kwam het bestuur in een 'wankele positie'. Gebrekkige betrokkenheid onder de leden bracht zelfs de maatschappelijke positie van corporaties als 'zelfstandige, autonome lichamen van vrije staatsburgers' in gevaar. Het waren opvallende constatering in een tijd waarvan we vaak veronderstellen dat het maatschappelijk middenveld levendig en bloeiend was.

In een overtuigende analyse wees Dijkhuizen drie mogelijke oorzaken aan voor deze gang van zaken. Structureel speelden maatschappelijke ontwikkelingen een rol. 'Naarmate de meest jammerlijke woontoestanden werden opgeheven verminderde gaandeweg de belangstelling van de bevolking voor de problemen der volkshuisvesting, voelde men hoe langer hoe minder de noodzaak om als medewerkend lid ener vereniging een plaats te bezetten in de gelederen van hen die het baanbrekende werk hadden verricht.' Hoewel de woningnood nog schrijnend was, was de huisvesting van de Nederlanders in een eeuw tijd zeer verbeterd. Gaandeweg hadden de woningcorporaties zichzelf min of meer overbodig gemaakt.

In de tweede plaats noemde Dijkhuizen de professionalisering van de sector. Hij achtte het 'niet uitgesloten' dat de betrokkenheid van leden terugliep door de groei van het bezit van de corporaties waarin 'bezoldigde employés' een belangrijke rol gingen spelen. Dit was een opmerkelijke constatering van een corporatiebestuurder, in een tijd dat de sector volledig in beslag genomen werd door versterking van haar deskundigheid.

Ten slotte wees de Haagse bestuurder op de verstatelijking van de corporaties. Door de overheidssubsidies konden zij in feite onafhankelijk van hun leden te werk gaan en miste iedere prikkel tot activiteit. Vooral op dit punt zag Dijkhuizen mogelijkheden tot verbetering. Hij stelde voor leden meer financiële verantwoordelijkheden te geven, door verhoging van hun contributie en van het bedrag van de aandelen – op dat moment vaak een symbolische.

Niet alleen in NWR-kringen maakte men zich zorgen over de gebrekkige betrokkenheid van de samenleving bij het corporatiewerk. Op een jaarlijkse vergadering van het KIV in oktober 1952 sprak voorzitter Alders zijn ongerustheid uit over deze ontwikkeling. Corporatiebesturen hadden volgens de katholieke voorman 'meer weg van eerbiedwaardige regentencolleges van oude-lieden-huizen, dan van springlevende, actieve organismen met een levendig bewustzijn van de verantwoordelijkheid, die zij tegenover de gemeenschap te dragen hebben.'<sup>90</sup>

Politici deden soortgelijke constatering. Zo sprak de antirevolutionair A. Stapelkamp in een Kamerdebat in november 1952 zijn verdriet uit over het gebrekkige medeleven van de leden bij de corporaties. De oud-vakbondsman hoopte dat de ontwikkeling nog kon worden omgebogen. 'Het gaat hier om behoud en versterking van een sterke volkskracht.'<sup>91</sup> Een rapport van de VVD constateerde dat de corporaties tot 'instrumenten van gemeentelijke woningpolitiek' waren verworpen en ieder 'zelfstandig verenigingsleven' was gedood.<sup>92</sup>





Het Centraal Bureau voor Huisvesting in Amsterdam leek op een stembureau: de overheid wilde ook in de volkshuisvesting burgers gelijk, zonder aanzien des persoons, behandelen. Bron: Stadsarchief Amsterdam

In een begrotingsdebat in oktober 1953 legden verschillende Kamerleden de kwestie aan minister Witte voor. Ook Witte vroeg zich af 'of het in woningbouwverenigingen georganiseerd particulier initiatief op het terrein der volkshuisvesting nog van deze tijd kan worden geacht'. De gebrekkige betrokkenheid van de leden achtte de minister ten dele het gevolg van structurele maatschappelijke ontwikkelingen, maar ten dele ook van de onzelfstandigheid van corporaties. Hij hoopte op korte termijn maatregelen te presenteren om hun bewegingsvrijheid te vergroten.<sup>93</sup>

Sector en politiek meenden dat de kloof tussen corporaties en hun leden



het bestaansrecht van corporaties op het spel zette. Vanwege hun belangrijke sociaaleconomische positie werd deze legitimiteitsvraag een belangrijk maatschappelijk thema. Veel gerucht maakte een serie artikelen van de Meppelse burgemeester en bestuurskundige A. Kleijn. In het voorjaar van 1954 schreef de auteur, die bekendstond als een slechte burgemeester maar een groot geleerde, een serie artikelen in *De Nederlandse Gemeente* onder de spraakmakende kop 'Crisis der woningbouwverenigingen'. Kleijn maakte grotendeels dezelfde analyse als de Haagse bestuurder Dijkhuizen en stelde dat het 'bruisende sociale werk' van vroeger had plaatsgemaakt voor grootschalige 'onverschilligheid'.<sup>94</sup>

Al in de negentiende eeuw hadden verenigingen te kampen met bewoners die slechts uit eigenbelang handelden. Maar de zorg over de opkomst van 'woonconsumenten', zoals zij later genoemd werden, leefde niet voor niets nu zo sterk en was reëel. De verstatelijking en de professionalisering van de sector hadden het verantwoordelijkheidsgevoel van veel bewoners voor het corporatiewerk danig uitgehold. Die ervaring kwam voor veel bestuurders juist nu helder aan het licht, omdat zij droomden van een vitale maatschappelijke organisatie, die zelfstandig van de overheid kon bestaan.

### ONBEVREDIGEND, NIET ONRUSTBAREND

De sector worstelde met de gesignaleerde 'crisis der woningbouwverenigingen'. In 1954 besloten de landelijke vertegenwoordigers serieuze studie te maken van de geconstateerde problemen. In februari 1954 installeerde de Nationale Woningraad een werkgroep onder leiding van Bommer, die zich moest buigen over 'de innerlijke kracht en de positie der woningbouwcorporaties'.<sup>95</sup>

Eind 1954 initieerde men ook van katholieke zijde een systematische studie naar de positie van de corporaties. Het Centrum voor Staatskundige Vorming, een belangrijk adviesorgaan van de KVP, stelde samen met het Katholiek Instituut voor Volkshuisvesting een commissie in die onderzoek moest doen naar taak en structuur van de corporatiesector. De corporatiefederatie werd vertegenwoordigd door haar vrijgesteld secretaris Van der Gun. Voorzitter werd M.A.M. van Helvoort, burgemeester van Boxtel, een functie die de ambitieuze politicus vanaf 1956 combineerde met een lidmaatschap van de Tweede Kamer.<sup>96</sup>

De commissie-Bommer kwam in 1955 tot een afronding van haar onderzoek. Zij bevestigde dat de sector worstelde met zijn verstatelijkte positie, zijn eigen ondeskundigheid en het ontbreken van 'een opgewekt verenigingsleven'. Bommer noemde de situatie volstrekt 'onbevredigend', maar zeker niet 'onrustbarend', omdat hij nog vele oplossingsrichtingen zag.

Voorop stond dat de sector meer vrijheid moest krijgen van de overheid. Daarbij noemde de commissie ook de gemeentelijke woonruimteverdeling als een problematische inperking van de zelfstandigheid van corporaties. Het verhuren van de woningen had volgens de commissie 'van oudsher grote betekenis gehad'. Instellingen zonder zeggenschap over hun woningen spanden zich volgens de commissie in 'zonder toereikend resultaat voor de leden hunner vereniging'.

De commissie adviseerde verder de professionalisering van de sector te stimuleren door de doorstroming in besturen te stimuleren. Corporaties zouden er goed aan doen een maximale termijn van zes jaar aan het bestuurslidmaatschap te stellen. Bovendien moesten plaatselijke, provinciale en landelijke federaties meer 'eenheid in optreden' bewerkstelligen.

Ook zagen Bommer en de zijnen mogelijkheden om de leden meer bij de corporaties te betrekken. Plaatselijk kon in wijkgebonden bewonerscommissies een nieuwe 'pioniersgeest' ontstaan wanneer zij aansloten bij actuele thema's, zoals de installatie van centrale verwarming en het creëren van speelgelegenheid voor kinderen. Ook suggereerde de commissie vrouwen meer bij het corporatiewerk te betrekken. Het lidmaatschap van de meeste corporaties stond op dat moment alleen open voor 'handelingsbekwame personen', waartoe de getrouwde vrouw tot 1956 niet behoorde. Ten slotte pleitte de commissie voor de landelijke uitgave van een populair blad over de woningbouw. Een experiment van de NWR op dit terrein enkele jaren later liep overigens uit op een jammerlijke mislukking. Een bewonersblad, *Wij Wonen*, verscheen in een oplage van honderdduizend exemplaren, maar plaatselijke corporaties zagen het heil er niet van in en namen nog geen tien procent af.<sup>97</sup>

De commissie-Bommer verweerde zich krachtig tegen het idee dat de groeiende omvang van het bezit en de organisatie in dit verband een probleem vormden: 'Kleine corporaties zijn soms schijn dood, grote daarentegen springlevend. Het omgekeerde doet zich eveneens voor.' De NWR bleef sterk gekant tegen een uitbreiding van het aantal corporaties. 'Het is rationeler de

duizend bestaande verenigingen zo sterk mogelijk te maken dan de beschikbare energie en krachten over tweeduizend te versnipperen.’ Als er al sprake was van een groeiende afstand tussen bestuur en bewoners dan kon dit volgens Bommer en de zijnen bijvoorbeeld opgelost worden door het scheppen van een bestuurlijke tussenlaag in de vorm van een ledenraad. De Nationale Woningraad zelf paste in deze jaren ook deze constructie toe, waarbij zijn aangesloten corporaties zich vertegenwoordigd wisten door een beperkt aantal ledenraadsleden.<sup>98</sup>

Twee jaar later, in april 1957, volgde het rapport van de commissie-Van Helvoort. Dat was opmerkelijk laat en de commissie trok geen wezenlijk andere conclusies dan Bommer had gedaan. Wat daarbij opviel was dat het NWR-pleidooi voor schaalvergroting en professionalisering nu ook aan katholieke zijde werd omarmd.

Bij de bespreking van het rapport binnen de KIV benadrukte het Limburgse bestuurslid Palmen de noodzaak ‘het roer radicaal om te gooien’ om de deskundigheid van de sector te versterken. Hij pleitte voor schaalvergroting en noemde een ideale omvang van duizend tot vijftienhonderd woningen voor corporaties, een veel groter getal dan eerder was genoemd. Bovendien stelde hij dat bestuurders meer macht en verantwoordelijkheid aan hun personeel dienden over te dragen. Bestuurders moesten geen uitvoerders van het werk meer zijn – een omstandigheid waarin de corporaties voor de oorlog juist hun kracht hadden gezocht – maar moesten zich slechts bezighouden met de beleidsbepaling. Beroepskrachten, die zich aan het werk gebonden voelden, boden een goede waarborg voor kwaliteit.<sup>99</sup> In 1960 voegde het KIV zelf de daad bij het woord en bevorderde zijn secretaris Frans Andriessen tot directeur van het instituut.

De rapporten van de Nationale Woningraad en de katholieken legden het pragmatisme van de sector bloot. Betaalde werknemers kregen een steeds grotere invloed. Ook de landelijke federaties werden geleid door mensen die in dienstverband werkten (In ’t Veld, Palmen, Van der Gun en Andriessen) of dit jarenlang hadden gedaan (Bommer). Deze mannen waren aangenomen om daadkrachtig woningen te bouwen en deze deskundig te beheren. Als deze dienststopdracht ten koste ging van de ledenbinding, dan namen ze dat op de koop toe.



Directeur Andriessen (links) en voorzitter Alders (rechts) op het congres van het Katholiek Instituut voor Volkshuisvesting, 1968. Bron: Aedes

## VAN HUUR- NAAR BOUWCRISIS

De politieke consensus over de noodzaak corporaties te revitaliseren groeide. Velen meenden dat dit proces zou moeten beginnen met meer vrijheid voor de corporaties door een herziening van de Woningwet. Maar alle aandacht van de regering was nog steeds gericht op de blijvende woningnood.

Pas in 1954 werd voor het eerst de nagestreefde nieuwbouwproductie van zeventigduizend woningen gehaald, tot trots van minister Witte, die zijn successen breed etaleerde.<sup>100</sup> Het woningtekort liep terug, maar bleef voorlopig enorm. De Nederlandse Gezinsraad sprak van een 'nationale noodtoestand' omdat nog steeds meer dan tweehonderdduizend jonge gezinnen noodgedwongen bij anderen inwoonden.<sup>101</sup>

Pas aan het einde van zijn eerste kabinetstermijn, begin 1956, kwam de minister met een wetswijziging om de financiële zelfstandigheid van de corporaties te bevorderen. Zijn voorstel was gebaseerd op het rapport van de staatscommissie van Van den Bergh, dat al weer zes jaar oud was. Zijn voor-

stel behelsde onder andere dat de afroaming van de corporatiewinsten uit de Woningwet zou verdwijnen.<sup>102</sup>

Witte had zijn voorstel echter op een ongelukkig tijdstip klaar. De rooms-rode samenwerking stond onder grote spanning. Na jarenlange economische voorspoed wilden de confessionelen meer ruimte geven aan loonstijgingen en ook de huurprijzen mee laten bewegen. Maar de PvdA liet, bij monde van haar woordvoerder Bommer, weten hierin niet te kunnen meegaan. Deze zogenaamde huurwetcrisis was aanleiding voor de val van het kabinet. Na een compromis, dat een zeer beperkte huurverhoging inhield, kwam een nieuwe rooms-rode regering tot stand.<sup>103</sup> Maar in dit verhitte politieke klimaat was voor bezinning op de ordening van de volkshuisvesting weinig ruimte. Ook de parlementaire bespreking van Wittes voorstel tot wijziging van de Woningwet werd uitgesteld.

Ondanks zijn goede wil wist minister Witte geen herziening van het stelsel door te voeren. In oktober 1958, aan het einde van zijn tweede ambtstermijn, besloot hij een traditioneel poldermiddel in te zetten. Hij stelde een commissie in die voorstellen moest doen voor de 'versterking van de zelfstandigheid van de woningbouwcorporaties'.<sup>104</sup>

Onder de leden waren vertegenwoordigers van alle politieke richtingen, van het rijk, gemeenten, de corporatiesector en van particuliere bouwers. Namens de NWR namen ambtelijk secretaris Scheerens en voorzitter In 't Veld zitting, namens het KIV secretaris Andriessen en directeur van Ons Limburg Palmen. Ook Van Helvoort, voorzitter van de gelijknamige KVP-commissie, werd lid. Voorzitter van de commissie werd een buitenstaander. Hoogleraar economie F. de Roos had wel eerder belangstelling getoond voor de volkshuisvestingsthematiek, maar gold niet als deskundige.

Twee maanden nadat Witte de commissie in het leven riep viel de rooms-rode coalitie definitief. De meningen van de confessionelen en sociaaldemocraten over het te voeren sociaaleconomisch beleid waren te ver uiteen gaan lopen. Vervroegde verkiezingen brachten verlies voor de PvdA en winst voor de VVD. De rooms-rode samenwerking maakte plaats voor een christelijk-liberale coalitie. De nieuwe regeringscoalitie nam zich stellig voor een ander beleid te gaan voeren dan de rooms-rode kabinetten. In de praktijk kwam daarvan echter weinig terecht. Het sociaal zekerheidsstelsel werd door de liberaal-confessionele kabinetten verder opgetuigd en de publieke uitgaven namen nog steeds toe.<sup>105</sup>

Dat gold ook voor de volkshuisvesting, een portefeuille beheerd door de rechtse ARP-politicus J. van Aartsen, vader van de later bekende gelijknamige VVD-politicus. Van Aartsen kondigde aan meer ruimte te willen creëren voor commerciële bouwers en verhuurders in het huisvestingsbeleid. Maar hij stuitte op verzet van de Kamer. Onder invloed van de katholieke corporaties verzette de KVP-fractie zich stevig. De CNV-flank in Van Aartsens eigen ARP liet het kabinet in de 'bouwcrisis van 1960' zelfs bijna vallen, in een poging het aantal Woningwetwoningen in de begroting te verhogen. De jaarlijkse nieuwbouwproductie steeg tot honderdduizend huizen, waarvan sociale huurwoningen nog steeds bijna de helft vormden. En het woningtekort werd beetje bij beetje ingelopen.<sup>106</sup>

In afwachting van het rapport van De Roos was het publieke debat over de corporaties ondertussen verstomd. Wel keurde de Tweede Kamer in juni 1961, eindelijk, het wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet van Van Aartsens voorganger Witte goed. In juli 1962 werd de gewijzigde Woningwet van kracht.<sup>107</sup>

De nieuwe wetstekst opende de mogelijkheid van overheidssteun aan instellingen die 'mede in het belang van de volkshuisvesting' werkzaam waren. Maar deze passage bleek een holle frase. In de praktijk kon de overheid al subsidies (premies) aan commerciële bouwers verstrekken zonder die te erkennen, en de zinsnede verdween niet veel later ongemerkt uit de wetstekst.

Ten aanzien van de corporaties was de wetswijziging niet heel duidelijk. De nieuwe wet sprak niet meer over een terugbetalingsplicht van subsidies en winstafroming in gemeentelijke fondsen, maar ook niet over een afschaffing ervan. Een besluit hierover wilde Van Aartsen niet nemen voordat de commissie-De Roos met een advies was gekomen.<sup>108</sup> Wel nam de Kamer tijdens de bespreking van de wet een motie aan van KVP-Kamerlid Van Helvoort waarin uitgesproken werd dat corporatiebouw voorrang moest krijgen op bouw door gemeentelijke overheden. Maar het zou nog jaren duren voordat de regering deze motie zou uitvoeren

## DE ROOS

De commissie-De Roos voltooide haar werkzaamheden in februari 1962, na drie jaar studie. Minister Witte had haar gevraagd adviezen te geven inzake drie problemen die de corporaties plaagden: hun onzelfstandigheid, hun ondeskundigheid en de onverschilligheid van de leden.<sup>109</sup> De Roos kwam met concrete suggesties en aanbevelingen ten aanzien van die drie thema's.



In de eerste plaats adviseerde de commissie haast te maken met de verzelfstandiging van de corporaties. Zij moesten meer bestuurlijke vrijheid krijgen en zelfstandig keuzes kunnen maken op het gebied van hun administratie, beheer en ook de toewijzing van hun woningen. Ook moesten zij financieel meer zelfstandigheid krijgen en moest er een einde komen aan de terugbetaling van subsidies en storting van winsten in gemeentelijke fondsen. Maar de commissie verwachtte dat veel instellingen zelf te weinig investeringsvermogen hadden. Daarom pleitte ze voor de instelling van een landelijk, een 'centraal' fonds, beheerd door de landelijke corporatiekoepels en de regering. Daarin zouden de exploitatiewinsten gestort en herverdeeld worden over de sector, die zo deels in haar eigen financieringsbehoefte zou voorzien.

In de tweede plaats juichte de commissie de professionaliseringsambitie van de landelijke federaties toe. Zij riep kleine corporaties op te fuseren en de mogelijkheid van regionaal opererende instellingen te onderzoeken. Bovendien adviseerde de commissie corporaties te verplichten lid te worden van een van de landelijke koepels, die ook publiekrechtelijke bevoegdheden zouden moeten krijgen, zodat een systeem van zelfregulering zou ontstaan.

In de derde plaats ging het rapport in op het probleem van de betrokkenheid van de leden. Het noemde de corporaties nog steeds 'een vorm van particulier initiatief, voortgekomen uit en in stand gehouden door maatschappelijke krachten'. Maar het rapport stelde, in de lijn van de eerdere commissies, dat de relatie tussen de woningbouwverenigingen en hun leden was gewijzigd in een relatie van 'verhuurders-huurders'. Het rapport stelde dat 'groepsbindingen in verenigingsverband' bewust werden opgeofferd aan 'de eisen van efficiëncy'. In de besloten commissievergaderingen hadden ook de vertegenwoordigers van de landelijke koepels dat moeten toegeven. 'Hoe groter de bouwvereniging wordt,' zo stelde In 't Veld bijvoorbeeld, hoe groter het aantal leden dat slechts lid werd 'omdat men verzekerd is van goedkope bouw'.<sup>110</sup>

De mogelijkheden tot nieuwe ledenbinding waren volgens De Roos beperkt. De commissie achtte terugkeer naar 'kleine solidaire' verenigingen 'illusoir'. Toch zag zij wel degelijk mogelijkheden ter vergroting van de betrokkenheid van bewoners. Zij liet zich inspireren door een rapport van de NVV, KAB en CNV over coöperatieve woningbouw, dat aan het einde van 1961 verscheen. De auteurs, onder wie ook vertegenwoordigers van de corporaties, oriënteerden zich nadrukkelijk op het voorbeeld van Scandinavië, waarnaar zij ook een studiereis hadden ondernomen, en suggereerden om het coöpe-



ratieve model aan te grijpen teneinde de sociale woningbouw een nieuw elan te geven. Wanneer bewoners een substantiële financiële inbreng leverden, zouden zij als vanzelf meer bij het verenigingswerk betrokken raken, zo was de gedachte. Omdat in coöperaties individuen een eigen (financieel) belang hadden, waren zij uitgesloten van het Woningwetbestel. Maar juist dit individuele belang kon hen volgens de commissie betrekken bij de volkshuisvesting.<sup>111</sup>

Op het rapport was lang gewacht en het gold bij voorbaat als gezaghebbend. De commissie verbond drie vraagstukken aan elkaar en adviseerde een ingrijpende herziening van het corporatiebestel om de greep van de overheid te verminderen, de verantwoordelijkheid van de corporaties te versterken en de maatschappelijke belangstelling voor de volkshuisvesting te vergroten.

Vanwege het gewicht dat aan het rapport werd toegekend was minister Van Aartsen huiverig het vrij te geven voor publicatie. De 'ingrijpende maatregelen' en 'vergaande financiële consequenties' maakten volgens hem een nauwgezette overweging van het rapport noodzakelijk.<sup>112</sup> Hoge ambtenaren op het ministerie vroegen zich hardop af of De Roos het Woningwetbestel niet al te radicaal wilde wijzigen. Bovendien merkten zij op dat de 'machtsconcentratie' bij de corporaties, in financiële, economische en indirect ook politieke zin, door een verzelfstandiging alleen maar zou toenemen.<sup>113</sup>

Van Aartsen besloot het rapport eerst voor te leggen aan de Raad voor de Volkshuisvesting, zodat deze het op zijn beurt van commentaar zou kunnen voorzien. Deze stap, om het advies van de staatscommissie nog maar eens voor te leggen aan een adviescommissie, waarin voor een belangrijk deel dezelfde personen zaten, getuigde van weinig daadkracht.<sup>114</sup> In maart 1963, ruim een jaar na de afronding van het rapport van de commissie-De Roos, kwam de Raad voor de Volkshuisvesting met zijn advies. Over het algemeen was de Raad positief over de voorstellen van De Roos. Op twee punten nuanceerde men het rapport.<sup>115</sup>

De Raad voelde niets voor een herziening van de plaats van coöperaties in het volkshuisvestingsbestel. Financiële steun aan coöperaties was volgens de Raad wettelijk al mogelijk, bijvoorbeeld door middel van de premieregeling voor particuliere woningbouw. Met name de vertegenwoordigers van de landelijke koepels hadden geen behoefte aan herziening van het bestel. Zij zagen dat coöperaties in andere landen nooit volledige financiering kregen voor sociale woningbouwprojecten en koesterden het Nederlandse systeem.<sup>116</sup>

In de tweede plaats vond de Raad voor de Volkshuisvesting het geen goed idee de landelijke koepels publiekrechtelijke bevoegdheden te geven en corporaties te verplichten zich aan te sluiten. Dit hield in feite een nieuwe 'betutteling' van de lokale instellingen in. Dat vond ook de NWR. De raad had zich eerder hardgemaakt voor overdracht van overheidsbevoegdheden aan de sector, maar voelde er door de blijvende ideologische verdeeldheid tussen de landelijke koepels ondertussen weinig meer voor.<sup>117</sup>

Minister Van Aartsen nam kennis van deze reacties op het rapport van De Roos, maar liet de laatste maanden van zijn ambtsperiode verstrijken zonder opdracht te geven tot publicatie. In juli 1963 werd hij opgevolgd door KVP-politicus P.C.W.M. Bogaers. Hij gaf zijn ambtenaar J.W.G. Floor, die als hoofd van de afdeling Woningbouw op het ministerie ook lid was geweest van de commissie-De Roos, opdracht een standpunt ten aanzien van het rapport voor te bereiden. Met name het voorstel om corporaties zelf over hun exploitatieoverschotten te laten beschikken was op het ministerie een heikel punt. Floor adviseerde desalniettemin daarvoor ruimte te bieden, maar tegelijkertijd het toezicht op de corporaties en hun investeringen te verscherpen. Bogaers volgde zijn advies. Hij vond veel draagvlak in de Tweede Kamer toen hij aankondigde met een Algemene Maatregel van Bestuur de corporaties meer zelfstandigheid te geven. Dit voornemen werd vastgelegd in een Overgangswet Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting van 1 augustus 1964. Pas toen minister Bogaers aldus over dit essentiële element uit het rapport-De Roos overeenstemming had gevonden, gaf hij het rapport in november vrij voor publicatie.<sup>118</sup>

In de geschiedenis heeft het rapport de naam gekregen een verzelfstandiging van de corporaties in werking te hebben gezet.<sup>119</sup> Dat is teveel gezegd. Het rapport had grote waarde, omdat het de vele suggesties uit die jaren bij elkaar bracht. Maar het deed ook niet veel meer dan dat. Bovendien vormde de publicatie van het rapport geen cesuur in het regeringsbeleid, dat pas veel later en slechts stapje voor stapje werd aangepast.<sup>120</sup>

Ten slotte werden lang niet alle aanbevelingen voor een herziening van het corporatiebestel door de politiek en de sector aanvaard. Er bestond consensus over de noodzaak van financiële verzelfstandiging en professionalisering. Maar bewindslieden, politici, ambtenaren, corporatiebestuurders en -medewerkers voelden weinig voor de herintroductie van het coöperatieve model, waarvoor De Roos pleitte. Zij waren allen vervlochten geraakt met het be-

staande volkshuisvestingsbestel en niemand had er belang bij om de regels aan te passen.

Het rapport van De Roos vormde geen keerpunt in de corporatiegeschiedenis. Scherp gesteld was het eerder een illustratie van dit tijdsgewricht, waarin duidelijke probleemanalyses werden gesteld, maar oplossingen uitbleven.

## **LOGICA VAN DE VOLKSHUISVESTING, TOT SLOT**

‘Het vervullen van ideologisch gefundeerde wensen op het vlak van de volkshuisvesting is sterk afhankelijk van het economische klimaat,’ zo schreef historicus Jan Ramakers in een bespreking van het naoorlogse woningbeleid.<sup>121</sup> Dat economisch klimaat werd bepaald door de grote schaarste aan woningen. Die schaarste keerde het politieke tij voor de woningcorporaties. Zij verzorgden tussen 1945 en 1965 gemiddeld vijftientwintig procent van de nieuwbouwproductie, wat neerkwam op vijftienduizend woningen per jaar. Maar de woningnood beperkte de ruimte voor een vernieuwing van het volkshuisvestingsbestel danig.

Velen verlangden wel naar die vernieuwing. Want de overheidssteun had steeds een prijs en het verstatelijkingsproces, ingezet aan het einde van de negentiende eeuw, bereikte zijn hoogtepunt. Bouwstijl, inrichting van de woningen, huurprijzen, de verdeling van de woningen, alles werd niet door de corporaties zelf, maar door de overheid bepaald. Binnen en buiten de sector constateerden velen dat het zo niet langer kon. Men sprak van de ‘crisis der woningbouwverenigingen’. Het gemis aan vrijheid maakte de corporaties tot levenloze administratiekantoren voor de overheid, die niet alleen organisatorische daadkracht, maar ook maatschappelijk draagvlak misten.

Meer dan ooit was duidelijk dat verschillende organisatorische logica’s in gespannen verhouding tot elkaar stonden. Niet alleen beperkte de verstatelijking de ruimte voor een professionele en associatieve inbreng, ook werd duidelijk dat de professionele en de associatieve logica’s op gespannen voet met elkaar stonden. Professionalisering, door schaalvergroting en uitbreiding van het werkapparaat, ging ten koste van de betrokkenheid van bewoners en andere leden. De leden meer inbreng te geven, bijvoorbeeld door de herintroductie van coöperatieve verenigingen, zou ten koste gaan van de ambitie van de corporatietop om de professionaliteit te vergroten.

Het crisisbesef leefde breed, maar bracht niemand tot expliciete keuzes.

In de praktijk volgden betrokkenen het vooroorlogse spoor. Daarbij stond het rendement van de volkshuisvestingsorganisaties voorop. Om het werk effectief uit te voeren, trachtten betrokkenen de statelijke inbreng zo veel mogelijk samen te laten gaan met een professionele. De identiteitscrisis van de corporatie als ledenassociatie had minder prioriteit. Dat geldt tot op de dag van vandaag: deze crisis is nooit opgelost.



## 7.

# SOCIALE ONDERNEMERS

(1965-1980)

**In de eerste twee decennia na de bevrijding van Nederland was intensief** gediscussieerd over de identiteit en de positie van de woningcorporaties. Het midden van de jaren zestig vormde een keerpunt, al was er eerder sprake van een evolutie dan van een revolutie. Stapje voor stapje kregen de corporaties meer beleidsvrijheid ten opzichte van de overheid en versterkten hun professionele autonomie en slagkracht.

Die verzelfstandiging was overigens geen project van de rechtse politiek, maar voor een belangrijk deel het werk van het linkse kabinet-Den Uyl. Dit kabinet stelde vast dat de woningnood gelenigd was en dat de argumenten ontbraken om de corporaties nog langer te beteugelen.

Was de ‘crisis der woningbouwverenigingen’, waarover in de jaren vijftig gesproken werd, daarmee opgelost? In de bestaande geschiedschrijving wordt die suggestie wel gewekt. Zo schreef de Nationale Woningraad in zijn gedenkboek uit 1987 over een positieve cultuuromslag in de jaren zestig: ‘Het geklaag over de passieve achterban verdween. De hooggestemde idealen van weleer, de opvoeding van arbeidersgezinnen tot goed wonen, de verheffing van de werkenden door betere huisvesting, verbleekten. Het nieuwe elan was vooral gericht op groei van het woningbestand.’<sup>1</sup>

Het geklaag verdween en er was een nieuw elan, dat was allemaal waar. Maar de spanning tussen streven naar professionaliteit en bewonersparticipa-

patie bleef. Sterker nog, vanaf de tweede helft van de jaren zestig kwam deze spanning heftiger dan ooit aan het licht. Mondige bewoners eisten medezeggenschap in het corporatiebeleid. Maar bestuurders hadden niet alleen de belangen van hun zittende huurders op het oog. Om de volkshuisvesting toekomstbestendig te maken moesten zij soms ook slopen of huren verhogen. Dan stonden bestuurders en bewoners recht tegenover elkaar.

Ook dit onderwerp had de aandacht van de progressieve bewindslieden uit het kabinet-Den Uyl. Hun verkiezingsprogramma ('Keerpunt 1972') beloofde een 'verwezenlijking van de democratisering'. Maar in de volkshuisvesting stuitte het democratiseringsideaal op het spanningsveld tussen publieke en private belangen. De linkse ministers kozen ervoor, in lijn met hun voorgangers, de publieke taak van de corporaties te bestendigen, ook als dit ten koste ging van de 'nieuwe democratie' waarvan zij droomden.<sup>2</sup>

## CULTURELE REVOLUTIE

In de jaren zestig brak voor Nederland een periode van stabiliteit en welvaart aan. De Nederlandse economie maakte gouden jaren mee en er ontstond zelfs een tekort aan arbeidskrachten. Vanuit landen als Spanje, Italië en later ook Turkije en Marokko werden werknemers naar Nederland gehaald om de krapte op de arbeidsmarkt te verhelpen.<sup>3</sup>

De economische groei ging gepaard met technische innovaties. De auto werd een massaconsumptiegoed. Miljoenen Nederlanders kregen een televisie in huis. Badgelegenheden (het lavet, later de douche) en wasmachines werden gemeengoed. En na de vondst van een groot gasveld in Groningen werden de huizen aangesloten op gas en kregen een centrale verwarming. Het aantal corporatiewoningen met een cv groeide in de jaren zestig van zes tot achtennegentig procent.<sup>4</sup>

De laatste bouwstenen van het sociaal zekerheidsstelsel, dat inmiddels tot de grootste van Europa behoorde, werden gelegd. Het sluitstuk vormde de Algemene Bijstandswet van 1965, waarmee de overheid haar burgers verzekerde van een bestaansminimum.<sup>5</sup> De economische bloei en sociale zekerheid weerspiegelden zich in de stijgende levensverwachting: in het midden van de jaren zestig lag die zeventien jaar hoger dan een halve eeuw daarvoor.<sup>6</sup>

Deze sociaaleconomische ontwikkelingen hadden grote culturele consequenties. Decennialang stredden vele Nederlanders via maatschappelijke organisaties voor een beter bestaan. Maar deze organisaties hadden zichzelf in



feite overbodig gemaakt. Het overgrote deel van de Nederlanders wist zich verzekerd van de basale levensbehoeften. Bovendien hadden de verschillende levensbeschouwelijke delen van Nederland definitief hun plek veroverd in het publieke domein. Zij konden hun 'strijd om de moderniteit' als geslaagd beschouwen. Het leven verplaatste zich van buitenshuis naar binnenshuis, in ruime en goed verwarmde woonkamers, met als middelpunt de televisie, die mensen een inkijkje gaf in de wereld buiten hun eigen 'zuil'.<sup>7</sup>

Een ware 'culturele revolutie' voltrok zich. De oriëntatie op bepaalde levensbeschouwelijke tradities, instituten en gemeenschappen maakte plaats voor een oriëntatie op waarden als authenticiteit en zelfontplooiing. Mensen zochten nog steeds naar zingeving, maar zij zagen hun levensoriëntatie steeds meer als een gezichtspunt in een reeks van vele mogelijke opties.<sup>8</sup> Zij bewogen zich niet meer in 'zware gemeenschappen', afgebakende netwerken die gefundeerd waren op een politieke of godsdienstige overtuiging, maar zochten 'lichte' gemeenschapsvormen. De term 'ontzuiling' werd gemunt.<sup>9</sup>

Deze culturele verandering had grote invloed op de positie en identiteit van maatschappelijke instituten. Het lidmaatschap daarvan was voor velen niet meer vanzelfsprekend. Zo nam, voor het eerst sinds het ontstaan van de vakbeweging, het percentage van de Nederlandse beroepsbevolking dat lid was van een vakbond af. Vooral de funding van organisaties op een levensbeschouwelijk beginsel sprak steeds minder mensen aan. Zij beschouwden maatschappelijke organisaties meer en meer als dienstverlener met een specifieke functie. Uit een enquête in 1968 bleek bijvoorbeeld dat de meerderheid van de Nederlanders voor een ongedeelde vakbeweging was, die niet door politieke of godsdienstige overtuigingen gescheiden was.<sup>10</sup>

De 'babyboomgeneratie', opgegroeid in tijden van toenemende welvaart en opleidingsmogelijkheden, was drager van deze culturele revolutie. Zij verzette zich tegen de oudere generatie, tegen haar burgerlijkheid en gezagsgetrouwheid. Het verzet werd verbeeld door ludieke bewegingen, zoals provo. Zij streden tegen de 'klootjesvolkmentaliteit' en kwamen op voor hun recht hun leven naar eigen inzicht vorm te geven. De roep om legale abortus – 'baas in eigen buik' – was er een goed voorbeeld van.<sup>11</sup>

De veranderingen hadden ook hun weerslag op de politiek. Jonge progressieve bewegingen, Nieuw Links binnen de PvdA, de Democraten '66 (D66) en de christelijke Politieke Partij Radicalen (PPR) streefden naar meer zeggenschap van de burger over zijn leefomgeving.



Demonstratie tegen huurverhoging in de Bijlmermeer, 1975. Bron: Nationaal Archief

De pacificatiepolitiek maakte plaats voor een polarisatie tussen links en rechts, voor de opkomst van politieke flanken en uitholling van het politieke midden. Bij de Tweede Kamerverkiezingen leden de sociaaldemocraten en confessionelen grote verliezen. De christelijke partijen behaalden voor het eerst sinds de invoering van het algemeen kiesrecht minder dan de helft van de stemmen. Ze overwogen in de toekomst samen verder te gaan.<sup>12</sup>

Al deze veranderingen werden zeer verschillend gewaardeerd. Sommigen spraken over de opkomst van een geïndividualiseerde consumentenmaatschappij, waarin gemeenschapszin had plaatsgemaakt voor de egoïstische jacht op behoeftebevrediging. Anderen spraken van een bevrijding ('dekolonisatie') van mensen uit de knellende banden van burgerlijke tradities en juichten hun toegenomen mondigheid toe.<sup>13</sup> Hoe de veranderingen ook beleefd werden, dat zij diepgaand en structureel waren betwistte niemand.

## KWALITATIEVE WONINGNOOD

De grote sociaaleconomische en culturele veranderingen gingen aan de volkshuisvesting niet voorbij. De jaarlijkse bouwproductie steeg tot boven de honderdduizend woningen. Anders gezegd, ieder jaar werd er een stad zo groot als Groningen bijgebouwd. Het einde van de woningnood kwam eindelijk in zicht.<sup>14</sup>

Het centrumrechtse kabinet-Marijnen, dat in 1963 was aangetreden, en zijn minister van Volkshuisvesting, KVP-politicus Pieter Bogaers, gooiden al snel het roer om. In een interview met het *Algemeen Dagblad* stelde Bogaers in september 1964 dat er een 'nieuw klimaat' was ontstaan: 'We zijn er nog niet, maar de periode van uitzichtloosheid, van wanhoop, is verleden tijd.'<sup>15</sup> In een schrijven aan de Tweede Kamer legde hij uit wat hij bedoelde. De strijd tegen de 'kwantitatieve' woningnood was grotendeels gestreden en gewonnen. Daarvoor in de plaats kwam nu een strijd tegen een 'kwalitatieve' woningnood.<sup>16</sup> Nu een woning voor veel mensen bereikbaar was, zochten zij steeds meer naar comfort, ruimte en kwaliteit. Bogaers zag het als zijn opgave te werken aan aantrekkelijke en toekomstbestendige huizen.

Bogaers en zijn collega-bewindslieden wilden de woningmarkt liberaliseren om partijen de ruimte te geven zo goed mogelijk in te spelen op de zeer diverse behoeften. Deze liberalisering paste in een Europees patroon: ook andere regeringen wilden de woningmarkt minder sturen.<sup>17</sup> De Nederlandse regering voerde onder andere een premiestelsel in om de activiteiten van de commerciële bouwnijverheid te vergroten.

Ook wilde ze het eigenwoningbezit bevorderen. In de jaren zestig werd de eigen woning door de welvaarts groei voor steeds meer mensen bereikbaar. Voor spaarbanken werd hypotheekverstrekking een interessante belegging. Ook veel verzekeringsmaatschappijen werden actief op de hypotheekmarkt, omdat de uitbreiding van de statelijke sociale zekerheid hen dwong naar nieuwe beleggingen uit te zien. Toch was het percentage Nederlanders met een eigen woning, rond de dertig procent, relatief laag. In de omringende landen lag dat percentage tussen de veertig en vijftig. Bogaers probeerde het woningbezit te stimuleren door subsidies. Kopers van een woning konden rekenen op een eenmalige premie, die afhankelijk was van de koopprijs en van hun inkomen.<sup>18</sup> Daarbij kon de betaling van hypotheekrente al sinds het einde van de negentiende eeuw worden afgetrokken van het belaste inkomen. Ook deze renteaftrek stimuleerde het eigenwoningbezit, al was die niet zo

bedoeld en werd die door de overheid nog lang louter gezien als onderdeel van een rechtvaardige inkomenspolitiek.

Om ruim baan te maken voor particuliere partijen op de woningmarkt schroefde de regering haar investeringen in de sociale huursector terug. Verlaging van het subsidiepeil kon alleen opgevangen worden door huurverhoging. Bogaers achtte die verantwoord. Op een congres van de Nationale Woningraad becijferde de minister dat Nederlanders gemiddeld slechts een kwartje per uur voor hun woning betaalden, hetzelfde als voor een 'open, onbeschermd en niet private' parkeerplaats.<sup>19</sup> Wel wilde hij de meest kwetsbare groepen uit de wind houden. Bogaers greep terug op het beleid van na de Eerste Wereldoorlog en wilde vooral de 'meer draagkrachtige huurders' van sociale huurwoningen een extra belasting opleggen. Zijn wetsvoorstel strandde echter in de senaat, die een op zichzelf staande heffing aan een deel van de sociale huurders als rechtsongelijkheid beschouwde.<sup>20</sup>

Ook lokaal streefden gemeentebesturen naar een kwaliteitsslag in de volkshuisvesting. Dat gold bijvoorbeeld voor Amsterdam, waar wethouder Joop den Uyl in 1965 een ambitieus plan voor bebouwing van de Bijlmermeerpolder presenteerde. Om het leefcomfort te optimaliseren zette de gemeente in op hoogbouw, zodat mensen geen trappen meer hoefden te klimmen, maar liften konden gebruiken, en scheidde die af van de wegen en winkels. De gemeente en plaatselijke woningcorporaties spraken over het 'Amsterdam van morgen', waar 'de toekomst te huur' kwam: 'Het wordt geen stad met wat groen er in, het wordt groen met de stad er in.'<sup>21</sup>

Ook de oude stad kwam aan bod. Lange tijd waren vervallen woningen in de stadscentra gesloopt om ze op een nader te bepalen moment te vervangen. Maar halverwege de jaren zestig constateerden gemeentebesturen dat er grotere ingrepen nodig waren. De stadskernen zouden niet berekend zijn op het toenemende aantal auto's en de nieuwe economische bedrijvigheid. Daarom kondigden gemeenten aan hele wijken te slopen en te 'reconstrueren'.<sup>22</sup>

Niet iedereen was gelukkig met het bouwen voor de toekomst. Aangekondigde huurverhogingen stuitten op protest bij steeds mondiger burgers. Dat gold ook voor sloop- en reconstructieplannen, waarop veel bewoners niet zaten te wachten. Bewoners beklagden zich over het verlies van hun buurt en vreesden geen betaalbare, vervangende woonruimte te kunnen vinden. Zij organiseerden zich in huurdersorganisaties en buurtcomités en eisten van de gemeenten dat zij af zouden zien van grootschalige sloop, in zouden zetten

op renovatie en bewoners het recht op terugkeer zouden geven, kortom, dat zij zouden 'bouwen voor de buurt'.

De bewoners werden gesteund door linkse partijen en jongeren die hun maatschappijkritiek in praktijk wilden brengen. In 1966 presenteerden Amsterdamse provo's een 'witte-huizenplan', met de oproep de deuren van leegstaande panden wit te schilderen, 'ten teken dat iedereen erin wonen kan'. 'Redt un pandje, bezet un pandje', zo was het motto van een van de eerste manifestaties van wat zou uitgroeien tot de kraakbeweging. In steeds meer steden bezetten krakers panden die leegstonden in afwachting van renovatie of herbouw, ook van woningcorporaties. Zij vormden in de loop van de tijd een geduchte onderhandelingspartij.<sup>23</sup>

De kritische bewoners werden aangevoerd door extravagante vertegenwoordigers. In 1967 vestigde de toen nog onbekende Jan Schaeffer zich in de Amsterdamse Rustenburgerstraat. Deze jonge en politiek geëngageerde banketbakker was gekant tegen de sloopplannen van zijn woonwijk. Hij ontplooidde zich als buurtactivist, sprak zich luidkeels uit tegen het gemeentelijke beleid – 'in geouwehoer kan je niet wonen' werd een van zijn bekendste uitspraken – en werd het gezicht van het verzet tegen de grootschalige sloop van woonwijken.<sup>24</sup>

Het centrumrechtse kabinet-De Jong, dat in 1967 aantrad, kreeg te maken met krachtige oppositie tegen het huisvestingsbeleid. Tegenwind kwam er vooral van de PvdA. Via lokale huurombudsmannen bracht de partij de wensen van de stadsbewoners in kaart en vertolkte die in de landelijke politiek. Dat laatste was het werk van de dertiger Hans van den Doel, die de pensioengerechtigde Jan Bommer als volkshuisvestingswoordvoerder in februari 1967 opvolgde. Deze econoom was een van de leidinggevende figuren van de vernieuwingsbeweging Nieuw Links en voerde – zoals een Nieuw Linkser betaamde – met krachtige uitspraken oppositie tegen het liberaliseringsbeleid van de regering. Hij was tevens betrokken bij pogingen een landelijk verbond van huurdersverenigingen op te richten.<sup>25</sup>

De nieuwe minister van Volkshuisvesting, ARP-politicus Wim Schut, gerenommeerd (maar politiek onbekend) stedenbouwkundig adviseur uit Rotterdam, probeerde aan de kritiek tegemoet te komen.<sup>26</sup> Onder zijn bewind ontstond meer aandacht voor de mogelijkheid van 'stadsvernieuwing', in plaats van sloop en herbouw, zo veel mogelijk met behoud van woningen en stratenplannen.<sup>27</sup> Ook kwam Schut tegemoet aan compensatie voor de

huurverhoging. Naast het systeem van 'objectieve subsidies', gebaseerd op de woning en bedoeld om de algemene huisvestingskwaliteit te verbeteren, voerde hij in 1970 'subjectieve huursubsidies' in: compensaties voor individuele gezinnen die hun woonlasten niet zelf konden dragen.<sup>28</sup>

Als rode draad door het beleid van Schut liep de wens een kwaliteitsslag te maken door de woningmarkt te liberaliseren. Dat gold ook voor het kabinet-Biesheuvel, dat in 1971 aantrad. Econoom en CHU-leidsman Berend-Jan Udink werd minister van Volkshuisvesting. Hij werd bijgestaan door Floor, die in 1971 was gepromoveerd op een proefschrift over de volkshuisvesting en een jaar later werd benoemd tot directeur-generaal.<sup>29</sup> Udink wilde de woningbouwsubsidies afschaffen en een eenmalige huurverhoging van twintig procent invoeren. De minister wilde de klap verzachten door uitbreiding van de subjectieve huursubsidies. Tevens wilde hij de Woonruimtetwet, die overheidsregulering van woningtoewijzing mogelijk maakte, in delen van Nederland buiten werking stellen.<sup>30</sup>

Udinks plannen werden doorkruist door de val van het kabinet-Biesheuvel en niet gerealiseerd. Maar zijn voornemens waren wel een belangrijke stimulans in de organisatie van huurders. Overal schoten bewonerscomités als paddenstoelen uit de grond. Ook nationaal organiseerden zij zich. In 1972 werd het Nederlands Verbond van Huurdersverenigingen (NVH) opgericht. Een jaar later volgde de oprichting van een Landelijk Ombudsteam Stadsvernieuwing (LOS). De regering erkende deze belangenorganisaties als spreekbuis van bewoners, gaf hun een plaats in de Raad voor de Volkshuisvesting en subsidieerde hun werk.<sup>31</sup>

In de volkshuisvesting openbaarden zich in de jaren zestig en zeventig nieuwe problemen. Niet langer ging het om een strijd tegen woningtekorten. De woningnood was kwalitatief van aard geworden. Met deze verschuiving ontstonden ook nieuwe maatschappelijke bewegingen, die opkwamen voor de belangen van bewoners. Die belangen correspondeerden lang niet altijd met de ideeën van corporatiebestuurders. In het verleden hadden bestuurders en bewoners lokaal wel eens eerder tegenover elkaar gestaan. Maar nu gebeurde er iets nieuws: zij kwamen als partijen structureel tegenover elkaar te staan.



## SOCIALE ONDERNEMERS

De snelle culturele en sociaaleconomische veranderingen vormden voor de corporatiesector een grote uitdaging. Burgers gingen zelfbewust eisen stellen aan de kwaliteit van hun huisvesting. Het was de vraag hoe daarop te reageren.

Het antwoord kwam niet van de naoorlogse voormannen. Zij maakten pas op de plaats. Arie in 't Veld bereikte in 1963 de zeventigjarige leeftijd en wilde zelf 'op tijd, nog rechtopstaand' zijn publieke functies beëindigen.<sup>32</sup> Hij gaf te kennen niet langer beschikbaar te zijn als voorzitter van de Nationale Woningraad en het Verbond van Christelijke Woningbouwverenigingen. Jan Bommer, meer dan veertig jaar de grote man achter de schermen, vertrok enkele jaren later.

Zij waren de laatste voormannen van de NWR met een duidelijk politiek profiel. De nieuwe voorzitter werd Edzard van Haersma Buma, een Haags advocaat en corporatiebestuurder, die sinds een jaar lid was van het dagelijks bestuur van de Woningraad.<sup>33</sup> De belangrijkste figuur binnen de NWR werd echter niet Van Haersma Buma maar de eerste directeur die de raad in 1966 aanstelde: Chris van den Hoff, die als bouwkundige had gewerkt bij de gemeente Rotterdam en daarna carrière had gemaakt in de commerciële bouwnijverheid.<sup>34</sup>

Het Verbond van Christelijke Woningbouwverenigingen weekte zich na het vertrek van bruggenbouwer In 't Veld los van de NWR. Zijn nieuwe voorzitter werd de gereformeerde houwdegen Jo Pellicaan.<sup>35</sup> De directeur van het Katholiek Instituut voor Volkshuisvesting, Frans Andriessen, werd in de voetsporen van zijn vader in 1967 Kamerlid voor de KVP. Formeel bleef hij directeur, maar in de praktijk kwam de dagelijkse leiding te liggen bij de jurist J.M.H.C. Stassen, die het KIV aanstelde als adjunct-directeur om Andriessen te ontlasten. Daarnaast bleef de directeur van Ons Limburg, Palmen, een belangrijke rol spelen in de katholieke corporatiewereld.

Het antwoord van deze leiders – behalve Buma allen vrijgesteld als directeur van een woningcorporatie of landelijke federatie – op de uitdaging van de jaren zestig luidde: professionalisering. Dat bleek duidelijk in hun reactie op de publieke presentatie van het rapport van de commissie-De Roos in 1965. Zij omhelsden vooral het advies om het corporatiewerk effectiever te organiseren.

NWR-voorzitter Buma schreef een boekwerkje als reactie op de studie. Hij riep de corporaties op 'te moderniseren en zich aan de veranderende tijden aan te passen'. Een 'kwaliteitsverbetering' was in zijn ogen nodig. Reagerend



op het overheidsbeleid, dat ervan uitging dat commerciële partijen het best in staat waren in de zeer diverse behoeften op de woningmarkt te voorzien, stelde Buma: 'Slechts wanneer de corporaties kunnen concurreren met het particuliere bedrijf, is er voor hen een toekomst weggelegd'. De samenleving zou corporaties 'niet meer dulden' wanneer zij niet meer 'efficiënt' zouden gaan werken. De beoogde kwaliteitsslag zou gemaakt moeten worden door 'verhoging van bestuurskracht' en de 'aanstelling van gesalarieerde, vakbekwame krachten', aldus Buma. De 'dynamische wereld' van de jaren zestig vroeg volgens hem om een 'dynamische leiding'. Die bestuurlijke versterking kon zijns inziens slechts een succes worden wanneer de corporaties zouden inzetten op samenwerking en schaalvergroting, want: 'Zonder schaalvergroting kan men geen moderne efficiënte werkwijze invoeren.'<sup>36</sup>

Namens het KIV reageerden Andriessen en Palmen in een publicatie. Ook zij benadrukten het belang van de aanstelling van 'bekwame beroepskrachten' in het kader van de 'voortdurende uitbreiding en perfectionering van het uitvoerende werk'. En met Buma zagen zij 'een zekere omvang van de beheerseenheid' daarvoor als 'een primaire voorwaarde'.<sup>37</sup>

Palmen introduceerde in dit kader een nieuw begrip. In het blad van zijn Limburgse corporatiekoepel schreef hij in 1968: 'Het besef groeit dat woning-exploitatie – ook wanneer deze met een sociaal motief geschiedt – in feite betekent daadwerkelijke uitoefening van (sociaal gericht) ondernemerschap.' De term 'sociaal ondernemerschap' was gemunt en verscheen sindsdien geregeld in publicaties van de landelijke corporatieverenigingen.<sup>38</sup> Het gaf uitdrukking aan hun idee dat investeren in professionaliteit, deskundigheid en grootschaligheid nodig was om goed te kunnen opereren op de woningmarkt en de sociale doelen te kunnen realiseren.

De koepelorganisaties liepen in de door hen gepropageerde professionalisering zelf voorop. Het personeelsbestand van de NWR groeide in de loop van de jaren zestig van twintig naar honderdvijftig medewerkers. In 1968 verhuisde de raad naar een ruimer kantoorpand aan de Jan Tooropstraat in Amsterdam Nieuw-West.<sup>39</sup>

In 1969 stelde de Woningraad twee jonge mannen aan, die hun stempel op de corporatiegeschiedenis zouden drukken. De eerste was Ben Kempen. Kempen had gestudeerd aan de Sociale Academie en de Economische Hogeschool in Rotterdam. Hij was actief geweest in de plaatselijke PvdA-afdeling – waar Jan Bommer geregeld aan vergaderingen deelnam als vertegenwoordiger

van de Kamerfractie –, maar kon zich niet vinden in de progressieve lijn van Nieuw Links en verliet de partij. Hij had onder andere bij het NVV gewerkt en carrière gemaakt in de advisering van bedrijven op het gebied van personeelsbeleid. De Woningraad nam hem aan als adjunct-directeur om de snelle organisatiegroei te begeleiden.<sup>40</sup>

Kempen zag het als zijn taak om niet alleen de landelijke koepel maar ook de lokale instellingen te professionaliseren. Op zijn aandringen zocht de Woningraad iemand die de plaatselijke bestuurders en medewerkers kon scholen. Kempen droeg Nico van Velzen aan, die in het NVV als stagiair voor hem gewerkt had. Van Velzen was een ambitieuze twintiger, opgeleid aan de progressieve kerkelijke opleiding De Horst in Driebergen. De jonge Van Velzen moest als hoofd Bestuurs- en Organisatieontwikkeling Kempen bijstaan in de professionaliseringsoperatie die de NWR was gestart en richtte zich op het opleiden van corporatiemedewerkers in het land.<sup>41</sup>

De christelijke koepels bezagen de groei van de concurrentie met argwaan. De KIV had de samenwerking met Ons Limburg verbroken, omdat haar kantoren voor veel corporaties onbereikbaar bleken. Ze bouwde een eigen organisatie op. Ze vestigde een kantoor in de nieuwe Utrechtse Neudeflat en haar staf groeide in de eerste helft van de jaren zestig tot ongeveer vijftig leden.<sup>42</sup> Het protestantse verbond, dat zich losweekte van de NWR, zocht aansluiting bij de katholieken. Zij richtten in 1966 een gezamenlijk dienstverleningsbureau op, het Christelijk Sociaal Centrum voor Volkshuisvesting, dat aan het einde van de jaren zestig ongeveer honderd medewerkers in dienst had. Om de medewerkers te huisvesten kocht het centrum in 1969 een stuk grond in het voorstadsje De Bilt voor de bouw van een eigen pand. De samenwerking verliep zo goed dat in 1970 een bestuurlijke federatie werd opgericht: het Nederlands Christelijk Instituut voor Volkshuisvesting (NCIV). Over een fusie op termijn werd hardop gespeculeerd. KIV-directeur Frans Andriessen kreeg de leiding van het NCIV, waarin de katholieke vleugel de protestantse altijd zou blijven overvleugelen.<sup>43</sup>

De NWR en de NCIV waren vanaf 1970 geduchte concurrenten die streden om de gunst van zo veel mogelijk corporaties. Naast de onderlinge concurrentie was er ruimte voor samenwerking op praktische punten. Gezamenlijk probeerden de koepels tegenwicht te bieden aan de opkomst van machtige commerciële conglomeraten die ontwikkelingsplannen schreven voor stadsuitbreidingen. Onder leiding van de koepels experimenteerden Utrechtse corporaties

in de nieuwbouwwijk Lunetten met het zelf ter hand nemen van de gebiedsontwikkeling en planning van de woningbouw. In 1972 richtten NWR en NCIV de Nationale Ontwikkelingsmaatschappij Woningcorporaties op.<sup>44</sup> In hetzelfde jaar bundelden zij hun afzonderlijke pogingen om de nieuwe computertechnologie in te zetten in de automatisering van de administratie van corporaties en werd het Nationaal Computercentrum Woningcorporaties opgericht.<sup>45</sup>

Met dergelijke initiatieven probeerden de koepels de professionalisering van de corporaties zelf te stimuleren. Plaatselijke besturen grepen op hun beurt deze kansen gretig aan. Vele plaatselijke instellingen maakten dezelfde keuze als de landelijke koepels en stelden directeurs en managers aan om het corporatiewerk efficiënter te organiseren. De plaatselijke behoefte aan investeringen in de professionaliteit bleek in 1970, toen Van Velzen voor de NWR een opleidingsprogramma had ontworpen. Al in het eerste jaar namen meer dan duizend medewerkers deel aan verschillende leerprogramma's, bijvoorbeeld op het gebied van het management of de administratie.<sup>46</sup> Uit een enquête van de raad in 1971 bleek dat vijftiennegentig procent van de corporaties eigen personeelsleden had – in 1953 was dat nog zestig procent –, gemiddeld vijftien medewerkers per instelling.<sup>47</sup>

Steeds meer besturen probeerden hun werk ook beter vorm te geven door samenwerkingsverbanden aan te gaan. Vaak brachten twee of meer corporaties hun beheer onder in een gezamenlijke stichting of besloten vennootschap. Bij het ministerie had men moeite met deze constructies, omdat het hierop moeilijker toezicht kon houden, maar men liet ze oogluikend toe.<sup>48</sup> Sommige bestuurders besloten zelfs tot een volledige fusie. Sinds de jaren twintig – toen de overheid een plafond stelde aan het aantal toegelaten corporaties – waren er in Nederland decennialang iets meer dan duizend erkende volkshuisvestingsinstellingen. Na 1970 liep het aantal terug en verdwenen gemiddeld tien corporaties per jaar door fusies. Door de beheersstichtingen en fusies beheerden vele instellingen een bestand van wel vijftienhonderd woningen, volgens de landelijke koepels een minimale omvang om efficiënt te kunnen werken.<sup>49</sup>

## **BEWONERSINSPRAAK**

Door een verdere professionalisering hoopten corporatiebestuurders goed in te kunnen spelen op de diverse behoeften van de woningzoekenden, die steeds selectiever werden in het accepteren van een woning. Daarmee was

echter nog geen antwoord gevonden op dat andere zo belangrijke thema van de jaren zestig: 'democratisering'. Burgers eisten zeggenschap over hun leefomstandigheden, ook op het gebied van het wonen.

Juist woningcorporaties kregen met die eis te maken, omdat zij uitvoerders waren van een vaak controversieel regeringsbeleid. En de belangen van de mondige bewoners waren niet altijd in lijn met wat overheid en corporaties in het belang van de volkshuisvesting achtten. Dat gold voor huurverhogingen, maar ook voor de stadsvernieuwing. Wanneer corporaties woningblokken ingrijpend wilden renoveren en bijvoorbeeld wilden voorzien van een goede badgelegenheid, stuitten zij op protest van huurders die liever naar het badhuis bleven gaan. Deze huurders eisten 'bewonersparticipatie', '-inspraak' en '-zeggenschap'. Politici en bestuurders stonden open voor die eis. Maar het was niet altijd helder waarvoor precies gepleit werd: ging het om actieve inbreng van bewoners in het corporatiewerk, om bestuurlijke medezeggenschap of slechts om goede communicatie?

Om het eerste leek het niet te gaan. De commissie-De Roos had aan het begin van de jaren zestig geadviseerd coöperatieve verenigingsmodellen te introduceren om bewoners een financiële bijdrage te laten leveren. Corporaties voelden daar echter niets voor. Ook de regering nam deze aanbeveling niet over, integendeel: in juli 1965 paste minister Bogaers de 'grondwet' voor woningcorporaties, nu het Toelatingsbesluit Volkshuisvesting genoemd, aan. Niet langer zou hij coöperatieve verenigingen en naamloze vennootschappen toelaten en erkennen als 'uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam'.<sup>50</sup> Coöperaties en vennootschappen kwamen weliswaar net als iedere bouwinstelling in aanmerking voor eenmalige premies, maar niet meer voor goedkope rijksleningen of exploitatiesubsidies. In het verleden hadden parlement en regering verschillende malen de degens gekruist over deze kwestie. Ditmaal opereerde de regering, met een Algemene Maatregel van Bestuur, geheel zelfstandig. Ze verbande de coöperatie en vennootschap definitief uit het Woningwetbestel en achtte enige toelichting daarop overbodig. En ondanks de historische discussie en het advies van De Roos, riep deze boude daad geen reactie op, noch in de politiek, noch daarbuiten.<sup>51</sup>

Bewoners wilden met hun roep om participatie vooral meer zeggenschap krijgen over het beleid. Daarbij rees direct de vraag hoever die zeggenschap kon gaan. De leidersfiguren namen aanvankelijk een ambivalent standpunt in. KIV-directeur Andriessen, bijvoorbeeld, hamerde erop dat woningcorporaties

een breder belang dienden dan alleen dat van de leden. Hij vroeg zich zelfs af of 'het op den duur' was vol te houden, dat bewoners die 'zich uitsluitend als huurder gedragen en geen enkele financiële verantwoordelijkheid voor de gang van zaken dragen' als corporatielieden een 'beslissende bevoegdheid' hebben in het corporatiebeleid. Dergelijke opmerkingen impliceerden dat de zeggenschap van bewoners eerder ingeperkt dan uitgebreid zou moeten worden. Maar dat zei de katholieke volkshuisvester niet. Nee, hij erkende het verlangen van die bewoners naar zeggenschap over hun woonomstandigheden. Hij noemde de corporatie een 'consumentenorgaan' bij uitstek, dat mogelijkheden bood voor 'een werkelijke democratisering van de collectieve voorzieningen'.<sup>52</sup>

De kwestie werd prangend toen in de tweede helft van de jaren zestig verschillende groepen ontevreden bewoners op de slecht bezochte ledenvergaderingen van corporaties de macht grepen en hun wensen probeerden door te drukken.<sup>53</sup> Een van de eerste 'bestuurscoups' vond plaats in het Amsterdamse Patrimonium, met bijna zeventuizend woningen in bezit de grootste protestantse instelling – niet toevallig was directeur Jo Pellicaan ook de leidsman van het protestantse verbond.

In deze corporaties liep een groep kritische jongeren te hoop tegen de gebrekkige invloed van bewoners op het beleid. Op een vergadering in maart 1965 stuurde de groep het gehele bestuur naar huis en nam zijn plaats in. Pellicaan verweerde zich met kracht tegen de gang van zaken. Hij probeerde zijn gelijk te krijgen bij het ministerie en de rechtbank. Maar de coupplegers handelden volgens de reglementen en Pellicaan trok aan het kortste eind. In een wanhoopsoffensief verspreidde hij tienduizend exemplaren van een zelfgeschreven klaagzang over de gang van zaken. Het mocht niet baten. In oktober 1969 moest Pellicaan zijn verlies nemen. Hij vertrok als directeur en daardoor was ook zijn voorzitterschap van het landelijke Verbond van Christelijke Woningcorporaties onhoudbaar geworden.<sup>54</sup>

Dat een functionaris van het niveau van Pellicaan, die bij zijn collega's hoog stond aangeschreven, het veld moest ruimen maakte veel indruk. In november 1969, daags na Pellicaans nederlaag, bezon NWR-directeur Van den Hoff zich in het maandblad van de koepel op de 'stormachtige' veranderingen in de samenleving. Hij constateerde – naar eigen zeggen 'nuchter' – dat de corporaties zich in 'een duidelijke crisissituatie' bevonden. Zij dienden zich aan te passen aan de tijd, anders liepen zij het gevaar dat zij 'door een zich opdringend nieuw kritisch en jeugdig elan ondersteboven zullen worden gelopen'.<sup>55</sup>

Dat opdringend elan zat ook in de politiek, niet in de laatste plaats bij Nieuw Links-voorman Hans van den Doel. In een serie gesprekken in het maandblad van de NWR in 1969 maakte hij de corporaties zware verwijten. Zij waren in zijn ogen geen voertuigen van bewonersemancipatie meer, maar ‘verkalkte’ instituten met een ‘afschuwelijke regentenmentaliteit’. Hij hekelde met name de corporaties met een stichtingsvorm – dat gold ongeveer een kwart –, waar in zijn ogen voor democratische inspraak geen enkele ruimte was.<sup>56</sup> Bewonersinspraak betekende volgens Van den Doel directe zeggenschap van bewoners over het corporatiebeleid, zoals dat alleen gestalte kon krijgen in een woningbouwvereniging.

De bestuurscoups en politieke kritiek dwongen de corporaties kleur te bekennen. Rond 1970 kozen vertegenwoordigers van de sector een duidelijke positie. In dat jaar werd de Nationale Woningraad gevraagd om advies bij de oprichting van een nieuwe corporatie in Spijkenisse. Betrokkenen verschilden van mening of deze corporatie een vereniging of een stichting moest worden. NWR-directeur Van den Hoff sprak onomwonden zijn voorkeur uit voor de stichtingsvorm. Hij nuanceerde de inspraakmogelijkheden in verenigingen. De enorme omvang van hun organisatie en de complexiteit van beleid compliceerden medezeggenschap. Hij voelde meer voor inspraak op het niveau van een woningblok. En de stichting, ‘met optimale participatiemogelijkheden voor de bewoners’, bijvoorbeeld in commissies, bood volgens Van den Hoff de beste kansen op een goed evenwicht tussen ‘effectief beheer’ en ‘wezenlijke invloed van de bewoners’.<sup>57</sup>

De christelijke volkshuisvesters kozen eenzelfde positie. In het maandblad van het katholiek instituut wees directeur Andriessen op het innerlijke ‘conflict’ tussen private belangen en publieke verantwoordelijkheid bij corporaties. Andriessen zag een potentieel spanningsveld tussen de publieke opdracht werkzaam te zijn ‘in het belang van de volkshuisvesting’ en de verenigingsstructuur die veel corporaties hadden. Bijvoorbeeld op het gebied van de verhuur konden de leden van woningbouwverenigingen hun rechten niet onbeperkt laten gelden. Andriessen pleitte daarom voor een relatieve onafhankelijkheid van het bestuur, dat bijvoorbeeld voor verhuurzaken ‘geen verantwoordingsplicht’ zou moeten hebben aan de bewoners.<sup>58</sup>

Ook de protestanten huldigden dit standpunt. Kort na hun paleisrevolutie in Patrimonium Amsterdam slikten de coupleggers veel van hun kritiek in. Zij stelden dat een woningcorporatie primair het volkshuisvestingsbelang

moest dienen, niet dat van de leden. Diegenen die in de naam van de democratie een bestuurscoup hadden gepleegd schaften enkele jaren later de verenigingsstructuur geheel af. En na de val van Pellicaan ontpopte de jonge en bevlogen directeur van Patrimonium Rotterdam Delfshaven, Piet van Gemeren, zich als de ideoloog van het protestantse verbond. In een artikel over bewonersparticipatie uit 1971 stelde Van Gemeren dat ‘wanneer problemen worden voorkómen of snel en efficiënt worden opgelost, de huurder geen enkele behoefte aan “inspraak” heeft, omdat het mede tot het welbevinden van de bewoners behoort om in het rustig genot van het gehuurde te worden gelaten, met andere woorden: men wil met rust gelaten worden!’<sup>59</sup>

Corporaties hadden, net als velen in die tijd, de mond vol van bewonersparticipatie. Maar zij benaderden de bewoner vooral als huurder, die niet om een actieve bijdrage gevraagd moest worden en die vooral dan gehoord moest worden als beleid zijn eigen woonomstandigheden direct raakte. In 1972 wees een medewerkster van de NWR in zijn maandblad op de opkomst van een nieuw begrip: ‘woonconsument’. De opkomst ervan illustreerde dat bewoners ‘van medebepalers van het beleid, dragers van de doelstellingen van “hun” woningcorporatie’ geworden waren ‘tot consumenten’, die ‘buiten de organisatie’ waren komen te staan.<sup>60</sup> Van verenigingen van leden werden de corporaties sociale ondernemingen voor woonconsumenten.

## FINANCIËLE VERZELFSTANDING

De jaren zestig schiepen ruimte in een moeizaam dossier: de door velen wenselijk geachte verzelfstanding van de woningcorporaties. Daarover was al sinds 1945 gesproken, maar zolang de woningnood voortduurde kreeg het vraagstuk geen prioriteit. Al in 1964 had de regering aangekondigd corporaties meer financiële vrijheid te zullen geven en hun een grotere rol te geven in de plaatselijke woningbouw. Maar de ministeriële top worstelde met de invulling van deze financiële verzelfstanding. De corporatiewinsten werden afgeroomd om de rijkssubsidielasten te dempen. De zeggenschap over deze gelden bleef een heet hangijzer.

Begin 1969 concretiseerde minister Schut wel een andere lang gekoesterde wens van de corporatiebestuurders. In een circulaire hield hij gemeenten voor dat zij pas zelf konden bouwen als ze konden aantonen dat corporaties die rol niet op zich konden nemen.<sup>61</sup> Na de afkondiging van deze voorkeursrege-



ling liep het aandeel van gemeenten terug tot twee of drie procent van de totale nieuwbouwproductie, tegen dertig tot veertig procent van de corporaties. Voor gemeentebesturen was het geen aantrekkelijk vooruitzicht om woningbedrijven in het leven te houden die niet meer konden bouwen. Verschillende gemeenten privatiseerden hun woningbouwapparaat en brachten die onder in een woningcorporatie, waarover zij vaak wel enige zeggenschap bleven houden.<sup>62</sup>

Ondertussen werden de landelijke corporatiekoepels ongeduldig over het uitblijven van meer financiële zelfstandigheid. In het najaar van 1967 stelden de NWR, het KIV en het VCW een commissie in om de discussie nieuw leven in te blazen. Zij ging in op de kwestie van een landelijk solidariteitsfonds, dat de corporatiewinsten zou herverdelen, een van de voorstellen van de commissie-De Roos. De landelijke koepels vreesden dat een landelijk solidariteitsfonds geen stimulans zou geven aan goed ondernemerschap en verantwoord beheer. Zij kwamen met een eigen idee, dat leek op een concept uit de jaren twintig. In plaats van een solidariteitsfonds wilden zij een financieringsinstituut oprichten, dat investeringen in de sociale woningbouw voor kapitaalverstrekkers aantrekkelijk moest maken.<sup>63</sup>

De toenmalige minister Udink liet in april 1972 weten dat hij de oprichting van een corporatiebank 'ongewenst' achtte. Hij vreesde dat deze 'een heel netwerk van in de loop van de tijden gegroeide relaties' tussen rijk, lokale overheden en corporaties zou verstoren. Bovendien verwachtte Udink niet dat een corporatiebank aantrekkelijk zou zijn voor particuliere geldschietters. Wel kon hij zich iets voorstellen bij een landelijk bureau dat zou bemiddelen tussen kapitaalverschaffers en plaatselijke corporaties.<sup>64</sup> Met deze afwijzing liet de tien jaar eerder aangekondigde financiële verzelfstandiging van de corporaties nog langer op zich wachten.

Het volkshuisvestingsbeleid speelde een belangrijke rol in de campagnes voor de Tweede Kamerverkiezingen van november 1972. Frans Andriessen werd de lijsttrekker voor de KVP en trad definitief terug als directeur van het NCIV. Ook bij andere partijen speelden voormalige volkshuisvestingswoordvoerders, zoals Hans Wiegel en Willem Aantjes, een prominente rol. De rechtse fracties stelden zich achter het regeringsbeleid en pleitten voor verdere liberalisering van de markt. Daartegen kwamen de linkse partijen in het geweer. De PvdA, PPR en D66 sloten de gelederen en presenteerden een gezamenlijk programma met de sprekende titel 'Keerpunt 1972'. Zij wilden

de nieuwbouwproductie opvoeren tot 170.000 woningen, waarvan tachtig procent sociale huurwoningen moest zijn.<sup>65</sup>

De PvdA won de verkiezingen, maar had ook met de progressieve vrienden geen parlementaire meerderheid. Na een moeizame formatie bleken de confessionelen bereid een linkse coalitie onder leiding van PvdA-leider Joop den Uyl te gedogen. De volkshuisvestingsportefeuilles kwamen in handen van de progressieven. Minister werd Hans Gruijters, een van de oprichters van D66. Jan Schaeffer, die zich aan het einde van de jaren zestig had aangesloten bij de PvdA, werd staatssecretaris voor de stadsvernieuwing. Nieuw Linkser Marcel van Dam werd staatssecretaris voor 'bijzondere huisvesting en huurdersbescherming' en was verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van de woningcorporaties. De progressieve socioloog en voormalig ombudsman van de VARA was een onbekende in volkshuisvestingsland, maar werkte zich snel in en bewees zich als een doortastend bestuurder.

Met het kabinet-Den Uyl kwam 'de verbeelding aan de macht'. Maar de verbeelding stuitte snel op de harde realiteit. Een internationale groep wetenschappers kondigde de 'grenzen aan de groei' aan door de uitputting van natuurlijke hulpbronnen en de toenemende vervuiling van het milieu. En in oktober 1973 raakte een aantal Arabische landen in een gewapend conflict met Israël verwikkeld. Vervolgens probeerden deze landen Israëls bondgenoten, waaronder Nederland, te treffen met een boycot en later een prijsverhoging van de olie. De acties raakten het Westen hard en ontwrichtten de economische vooruitgang langdurig.<sup>66</sup>

De economische stagnatie raakte ook de bouwmarkt. De nieuwbouw daalde tot een niveau van ruim honderdduizend woningen per jaar. Dat was niet altijd een probleem. In sommige plaatsen vertoonde de markt verzadigingsverschijnselen en kwamen vooral duurdere woningen leeg te staan. In de praktijk benaderden ook de linkse bewindslieden de volkshuisvesting niet zozeer als een productie-, maar vooral als een verdelingsvraagstuk.<sup>67</sup> Staatssecretaris Van Dam vestigde daarbij aandacht op de bouw voor jongeren en alleenstaanden. Hij verplichtte gemeenten onderzoek te doen naar de plaatselijke woningbehoefte. Bovendien stimuleerde hij de organisatie van deze groepen in een Landelijke Organisatie Belangengroepen Huisvesting (LOBH).<sup>68</sup>

Tegen de achtergrond van de leniging van de woningnood ontstond ook meer ruimte voor een minder rigide controle van de woningmarkt. Na een decennium soebatten had de rijksambtenarij de financiële verzelfstandiging in concrete

beleidsvoorstellen uitgewerkt. Staatssecretaris Van Dam zag geen reden om de zeggenschap over de corporatievermogens nog langer bij de gemeenten te leggen. In augustus 1976 maakte hij met een Maatregel van Bestuur een einde aan de afroaming van de corporatiewinsten. De instellingen kregen de zeggenschap over hun vermogens terug, een maatregel waarvoor zij al dertig jaar hadden gepleit. De staatssecretaris zag er voorlopig van af corporaties te dwingen hun winsten in een 'centraal fonds' te storten. Liever gaf hij hun een kans te bewijzen dat ze op eigen benen konden staan door eigen reservefondsen aan te leggen. Wel maakte hij de oprichting van een centraal fonds wettelijk mogelijk, zodat de regering hiertoe desgewenst snel zou kunnen overgaan.<sup>69</sup>

Met deze financiële verzelfstandiging gaf de overheid invloed op de corporaties uit handen. Door de afroaming van hun winsten hadden corporaties in het geheel niet zelfstandig kunnen opereren. Nu kregen corporaties meer vrijheid, al was die vrijheid relatief. De instellingen bouwden onrendabele huurwoningen en hun projecten waren afhankelijk van overheidssubsidies. In de praktijk merkte Van Dam dat hij alleen al door te dreigen met een subsidiestop grote invloed kon uitoefenen op het handelen van plaatselijke instellingen. En in het uiterste geval had hij de mogelijkheid corporaties bindende aanwijzingen te geven over hun beleid of zelfs hun toelating in te trekken.<sup>70</sup> De sector erkende de blijvende afhankelijkheid. De voorzitter van de Nationale Woningraad noemde het spreken over financiële zelfstandigheid een 'fabeltje': 'Corporaties zullen het nooit zonder een nauwe band met de overheid kunnen stellen.'<sup>71</sup>

De vrijheid van veel corporaties op het gebied van de woningverdeling was ook nog beperkt. Zij hadden te maken met het gemeentelijk woonruimtebeleid, dat overigens sterk verschilde van plaats tot plaats. Sommige gemeentebesturen liberaliseerden de woonruimteverdeling, andere niet. Bestuurders oefenden op deze ontwikkeling nauwelijks druk uit, maar accepteerden de overheidsinvloed op dit terrein meer en meer. Zij verloren met de toewijzing weliswaar ook een belangrijke aantrekkingskracht op woningzoekenden, wier betrokkenheid lang gestimuleerd was vanwege een uitzicht op de woning. Maar nu bewoners en woningzoekenden als zorgafnemers of consumenten werden gezien, woog het belang van hun betrokkenheid niet meer zo zwaar. Bestuurders maakten zich bovendien het gelijkheidsdenken van de overheid eigen en noemden de woningverdeling 'in eerste en laatste instantie' een 'politieke verantwoordelijkheid'.<sup>72</sup>

## EXTERNE DEMOCRATISERING

Het kabinet-Den Uyl vergrootte de beleidsvrijheid van de corporaties in belangrijke mate. Maar wie kwam die vrijheid toe: bewoners, medewerkers of bestuurders? Dit was een gevoelige vraag in de jaren van democratisering, en de progressieve bewindslieden gaven een verrassend antwoord.

In linkse kringen bestond kritiek op de stichtingsvorm, die een groeiende groep corporaties kende. PvdA-woordvoerder Hans van den Doel noemde in 1972 de 'democratische vorm' een 'wezenskenmerk' van de corporaties en wilde de 'verenigingsvorm' verplicht stellen: 'Houdt immers ook de stichtingsvorm niet het gevaar in dat hij uitloopt op een onderonsje waarbij de bewoners op geen enkele manier invloed op het beleid kunnen oefenen?'<sup>73</sup> Van den Doel werd kort daarop benoemd tot hoogleraar bestuurskunde in Nijmegen. Hij werd opgevolgd door een geestverwant uit Nieuw Links: Hans Kombrink. Samen met D66-parlementariër Erwin Nypels, die voorzitter was van het Landelijk Ombudsteam Stadsvernieuwing, vertolkte hij het progressieve geluid in de Kamer. De linkse fracties waren erop gebeten dat 'hun' regering meer deed dan op de winkel passen en hun maatschappijhervormende idealen zou doorvoeren.<sup>74</sup>

Staatssecretaris Marcel van Dam volgde niet de lijn van zijn geestverwanten. Hij was het eens met zijn directeur-generaal Floor. In zijn jaarverslag uit 1973 stelde Floor dat bewonersparticipatie niet altijd het beste verliep via een verenigingsstructuur, maar vaak beter in aparte overlegorganen, zoals bewonerscommissies. Sommige stichtingen kenden goed lopende inspraakorganen, terwijl deze in sommige verenigingen maar slecht op gang kwamen. 'Ook bij het begrip democratie moeten wij oppassen dat de slinger van de klok niet al te zeer naar één kant doorslaat,' aldus de directeur-generaal.<sup>75</sup>

Staatssecretaris Van Dam gaf zijn progressieve collega's in de Kamer in deze geest antwoord. In mei 1974 introduceerde hij het – later veelvuldig gebruikte – onderscheid tussen 'interne' en 'externe democratisering'.<sup>76</sup> Met 'interne democratie' bedoelde Van Dam de verenigingsvorm, waarin bewoners als verenigingsleden van binnenuit hun invloed konden doen gelden. Nieuw Links-man Van Dam koesterde een persoonlijke voorkeur voor dit model, dat 'de beste mogelijkheden voor een democratisch functioneren' bood.



Staatssecretaris Van Dam (links) op een congres van de Nationale Woningraad, in het midden NWR-directeur Ben Kempen, z.j. Bron: Aedes

Maar interne democratisering werkte niet altijd. Als staatssecretaris maakte hij mee dat de vergaderingen van woningbouwverenigingen werden gedomineerd door een kleine, radicale groep huurders. Die waren in zijn beleving vooral uit op hun eigenbelang – in casu huurverlaging –, en niet op een evenwichtig volkshuisvestingsbeleid.<sup>77</sup>

Met zijn onderscheid vroeg hij dan ook waardering voor het tweede model, dat van de ‘externe democratie’. Dit was het model dat de corporatiesector omhelsde, waarbij woningbouwverenigingen en -stichtingen hun bewoners niet benaderden als leden, maar als huurders en hun als consumenten inspraak gaven in hun beleid. Expliciet erkende Van Dam dat de stichtingsvorm goed aansloot bij de publieke taakstelling van de corporaties en ook ruimte bood voor goede overlegstructuren.

Opvallend genoeg wees Van Dam, vertegenwoordiger van een generatie die de ‘verzuiling’ hekelde, ook op de belangen van de godsdienstig of politiek gekleurde corporaties. Een gedwongen ‘interne democratisering’ zou een einde maken aan hun identiteit, aangezien veel bewoners hun woning

hadden gekregen via de gemeente en er een andere godsdienstige of politieke overtuiging op na hielden. Het opleggen van de verenigingsvorm zou dus in de praktijk het einde van het recht op levensbeschouwelijke organisatie in de volkshuisvesting betekenen. Daarmee kwam hij tegemoet aan de confessionele Kamerfracties, wier vertegenwoordigers hem in de wandelgangen lieten weten dat hun steun aan zijn beleid afhankelijk was van het respecteren van de vrijheid van vereniging en godsdienst in de sociale woningbouw.<sup>78</sup>

Omdat hij een 'interne democratisering' niet wilde afdwingen, was Van Dam vooral van plan werk te maken van 'externe democratisering' waarvoor hij zowel in verenigingen als stichtingen ruimte zag. Ongeacht de rechtsvorm van de corporatie wilde hij 'de mate waarin de huurders van de woningen van deze instellingen invloed kunnen uitoefenen op het beheer en beleid' vergroten. Hij vond steun bij de liberale en confessionele Kamerleden, die meenden dat het streven naar meer inspraak niet gepaard moest gaan met vormdwang.

Van Dams politieke medestanders reageerden verbijsterd op deze stellingname. Toen de wijziging van de Woningwet in februari 1975 behandeld werd, voerden zij stevige oppositie.<sup>79</sup> PvdA-woordvoerder Hans Kombrink en vooral zijn D66-collega Erwin Nypels schuwden grote woorden niet. Zij spraken met onbegrip over een 'overmatig paternalisme in corporatieland'. Juist de corporaties boden in potentie grote 'ontplooiingsmogelijkheden' voor de burgers en daarom achtten zij directe inspraak gewenst. Het argument van de levensbeschouwelijke organisatievrijheid vonden zij zelf 'onaanvaardbaar' wanneer deze mensen 'het recht op medebeheer van de woning waarin zij wonen' zou worden ontnomen. Kombrink en Nypels voegden de daad bij het woord en dienden moties in om de verenigingsstructuur bij wet voor te schrijven aan alle corporaties en hen te dwingen het lidmaatschap open te stellen voor alle bewoners.<sup>80</sup>

Na een heftig Kamerdebat, dat drie dagen in beslag nam, kwam Van Dam met een nieuw voorstel. Hij bracht deze als een compromis, maar het lag in de lijn van zijn eerdere standpunten. In de wet zou worden opgenomen dat de erkenning van een nieuwe woningstichting 'kon worden geweigerd' als haar taak 'op ten minste gelijkwaardige wijze' door een vereniging kon worden verricht. Zo kon een voorkeur voor de vereniging gepaard gaan met blijvende ruimte voor bestaande stichtingen en nieuwe identiteitsgebonden stichtingen. Daarnaast maakte Van Dam het mogelijk corporaties voorschriften te geven betreffende 'overleg met en verplichtingen ten opzichte van huurders'.<sup>81</sup> Met dit schijngebaar won Van Dam het pleit.



In 1976 gaf de staatssecretaris de aangekondigde voorschriften uit op het gebied van bewonersinspraak. Hij verplichtte corporaties werk te maken van 'externe democratisering' en hun huurders in de gelegenheid te stellen zich uit te spreken over voor hen relevante belangrijke besluiten, zoals huurverhogingen en onderhoud.<sup>82</sup> Daarnaast stelde Van Dam een commissie in die, onder leiding van D66-politicus J.F. Glastra van Loon, onderzoek moest doen naar de mogelijkheid van verdere democratisering van de huursector.<sup>83</sup>

Met Van Dams model van 'externe democratisering' hadden de woningcorporaties hun zin gekregen en was erkend dat zij bredere belangen dienden dan die van hun 'woonconsumenten'. Die 'externe democratisering' was geen schaaamlap, corporatiebestuurders zochten oprecht naar nieuwe manieren van bewonersinspraak. Zo probeerden verschillende besturen een deel van hun beslissingsbevoegdheid, over zaken die bewoners direct aangingen, over te dragen aan lokale commissies. Voorwaarde voor deze constructie was dat alle bewoners lid zouden zijn van de commissie – het ging immers om hun woningen. Maar volgens de landelijke koepels en het ministerie was deze verplichting tot lidmaatschap juridisch een onhaalbare kaart.<sup>84</sup> Bewonersinspraak kon blijkbaar slechts gaan over rechten, niet over de plichten van bewoners.

Een deel van de huurdersorganisaties bleef streven naar 'interne democratisering', maar vele namen genoegen met het model van 'externe democratisering'. Ook Nypels, voorzitter van het Landelijk Ombudsteam Stadsvernieuwing, nam wat dat betreft zijn verlies. Zijn organisatie en de Landelijke Organisatie Belangengroepen Huisvesting gaven in 1979 een brochure uit, getiteld 'Woningcorporaties, bondgenoot en tegenstander'. Zij achtten de mogelijkheden 'om van binnenuit greep te krijgen' op het corporatiebeleid beperkt en gaven beïnvloeding van buitenaf meer kans van slagen. Dat kon door bewonerscommissies of een 'aktie' met zo veel mogelijk huurders.<sup>85</sup> De inzet op 'externe democratisering' paste bij de positie van huurdersorganisaties, die waren opgericht vanuit de gedachte dat bewoners zich het beste als partij buiten de corporatie konden organiseren.

## **BEWONERSZELFBEHEER**

Vertegenwoordigers van de overheid, corporaties en bewoners meenden dat de verenigingsdemocratie een utopie was geworden. De logica van de



overheid en de markt, waarin de bewoner als zorgcliënt of -consument werd gezien, was diep in het denken over corporaties doorgedrongen. Maar deze omwenteling ging niet zonder slag of stoot. Velen zagen het 'bewonerszelf-beheer' als de kern van de identiteit van corporaties en zochten naar nieuwe mogelijkheden om hieraan gestalte te geven.

Dat deed bijvoorbeeld Hugo Priemus. Deze jonge, briljante bouwkundige werkte in 1966 en 1967 in deeltijd als adviseur bij de Nationale Woningraad. Hij combineerde dit werk met een promotieonderzoek in Delft. In 1969 nam hij het initiatief tot oprichting van een Research-Instituut voor de Woningbouw, een samenwerkingsverband tussen de NWR en zijn universiteit, en hij werd daarvan de directeur. Hij kreeg landelijke bekendheid na een vijftiendelige televisiecursus over volkshuisvesting. Als betrokken PvdA-lid was hij in 1973 genoemd als ministerskandidaat. Pas dertig jaar oud had hij zijn reputatie gevestigd.<sup>86</sup>

Ondanks zijn goede contacten uitte Priemus grote kritiek op de woningcorporaties. Dat deed hij bijvoorbeeld op het jaarlijks congres van de Nationale Woningraad in oktober 1973, waar de positie van de corporaties werd bediscussieerd. Priemus bekritiseerde het feit dat de instellingen nauwelijks ruimte boden voor de zeggenschap van mensen over hun woning en woonomgeving. De wetenschapper achtte dit probleem zo structureel dat de corporatie het best kon worden opgeheven als 'institutie die zichzelf heeft overleefd'. Hij pleitte voor de introductie van wijkgebonden coöperatieve verenigingen van woningeigenaren als een alternatief systeem van sociale woningbouw.<sup>87</sup>

Priemus' verhaal had naar eigen zeggen een 'utopisch karakter'. Toch was het geen slag in de lucht. Een maand na de lezing presenteerde staatssecretaris Schaeffer, die Priemus vanuit de PvdA goed kende, een ontwerp voor een Wet op de Stadsvernieuwing. Het wetsontwerp opende voor belanghebbende partijen in een stadsvernieuwingsgebied de mogelijkheid het heft in eigen hand te nemen. Ontwikkelaars, exploitanten zoals corporaties, maar ook bewoners en woningzoekenden zouden de handen ineen moeten slaan in een 'stadsvernieuwingscorporatie' en samen de voorbereiding en uitvoering van renovatieprojecten op zich moeten nemen.<sup>88</sup>

In een interview in het maandblad van de christelijke corporaties lichtte Schaeffer zijn plannen toe. Hij hoopte dat zij de belangen van corporaties en bewoners weer samen zouden brengen, dat zij 'het tot standkomen' en

‘het beheer’ gezamenlijk op zich zouden nemen. Het was zijn verlangen dat bewoners en woningzoekenden zo weer een kans kregen ‘zich geheel bij de zaak betrokken te voelen, er verantwoordelijkheid in te dragen’. Zijn collega-staatssecretaris Van Dam deelde die wens. In een vraaggesprek voor hetzelfde tijdschrift stelde hij dat ‘het vrijwilligersselement’ en ‘het professionele element’ in het corporatiewerk hand in hand moesten gaan.<sup>89</sup>

Net als bij de sociaaldemocraten herleefde het coöperatieve ideaal bij de christelijke volkshuisvesters. Joep Stassen, die na het vertrek van Andriessen formeel directeur van het NCIV werd, sprak in 1976 over het onderwerp. In een rede tijdens het jaarlijks congres van het NCIV introduceerde hij het begrip ‘wooncorporatie’ om zijn ideaalbeeld van de corporatie te schetsen: ‘een zichzelf regerende groep van belanghebbenden: de bewoners’. Die belanghebbenden moesten aandeelhouders van de wooncorporatie worden. Stassen knoopte zo twee zaken aan elkaar. Hij speelde in op de behoefte aan ‘meer mondigheid van de gebruiker via inspraak en medezeggenschap’. Tegelijkertijd deed zijn voorstel recht aan het subsidiariteitsbeginsel, dat leerde dat verantwoordelijkheden altijd zo veel mogelijk bij het individu moesten worden gelegd, dat ‘de mens de medewerker is van de Heer’. Hoe deze coöperatieve vorm toegepast moest worden in het bestaande corporatiebestel maakte Stassen echter niet duidelijk.<sup>90</sup>

Eigenlijk gold dat voor al deze coöperatieve idealen. Zij waren vaag of werden niet in praktijk gebracht. Het tegendeel was zelfs het geval. Toen Van Dam de Woningwet in 1975 aanpaste, ging hij nog een stap verder dan minister Bogaers, die tien jaar eerder de erkenning van nieuwe coöperaties had uitgesloten. Van Dam opende nu ook de weg voor bestaande instellingen om hun coöperatieve karakter te laten vallen. Zouden zij deze mogelijkheid niet gebruiken, dan stond het de regering vrij om coöperaties zelf om te zetten in ‘normale’ verenigingen. Corporaties beheerden in zijn ogen een gemeenschapsbezit, en dat diende in hun rechtsvorm tot uiting te komen. Die opvatting bleek breed gedragen, want politiek en sector stemden er stilzwijgend mee in.<sup>91</sup>

Ook de stadsvernieuwingscorporatie bleef een wassen neus. Het idee bleek te weinig aan te sluiten bij de praktijk. De corporatiekoepels verzetten zich sterk tegen dit ‘juridisch monstrem’, omdat daarin voorbijgegaan werd aan de vaak tegengestelde belangen van bewoners en volkshuisvesting.<sup>92</sup>

Dat politici en corporatiebestuurders hun idealen niet in praktijk brachten had te maken met eerder ingeslagen paden. Al sinds de Woningwet had-

den zij corporaties gezien als instrumenten om de volkshuisvestingsopgave zo efficiënt mogelijk uit te voeren. Hun brede taakstelling en professionalisering boden weinig ruimte voor de actieve medewerking van vrijwilligers. Bewindslieden, ambtenaren, corporatiebestuurders en medewerkers hadden er zelf ook geen belang bij het volkshuisvestingsbestel ingrijpend te herzien. Een groter aandeel van de bewoners zou hun invloed op de uitvoering van het beleid beperken.

De coöperatieve gedachte bleef populair, maar het spreken was vooral theoretisch van aard. Buiten het kader van de Woningwet ontstonden her en der nieuwe initiatieven, maar slechts op kleine schaal. In 1971 richtten ruim honderdvijftig mensen in Purmerend de werkgroep Kasko op om in coöperatief verband een woonwijk te realiseren. De woningen zouden casco worden opgeleverd – alleen de romp zou worden gebouwd –, zodat de toekomstige bewoners ze zo veel mogelijk naar eigen wens konden inrichten. Het initiatief kreeg veel aandacht en mondde in 1974 uit in de oprichting van de Landelijke Bouwvereniging Kasko. De vereniging had echter maar matig succes. In de loop van de jaren zeventig realiseerde zij slechts enkele honderden woningen – niet veel op een jaarlijkse bouwproductie van ruim honderdduizend woningen.<sup>93</sup>

Invloedrijker was een herwaardering van een andere vorm van bewoners-zelfbeheer, niet collectief, maar individueel: het eigenwoningbezit. Eerder was het eigenwoningbezit vooral vanuit liberale en katholieke kring gepropageerd. Maar in een gezamenlijke nota gaven ook de progressieve bewindslieden uit het kabinet-Den Uyl te kennen dat zij daarin een 'geschikte bedding' zagen voor het 'toenemend verlangen naar zeggenschap'.<sup>94</sup>

Aan het begin van de jaren zeventig nam het eigenwoningbezit een hoge vlucht. Nadat in 1973 een economische crisis uitbrak, stegen de huizenprijzen snel en was kopen een aantrekkelijke belegging. De belastingteruggave in verband met de hypotheekrenteaftrek steeg in de loop van de jaren zeventig tot een miljard gulden per jaar en kwam ten goede aan ongeveer veertig procent van de Nederlanders. In 1974 verenigden zij zich in de Vereniging Eigen Huis, die de belangen van de woningbezitters behartigde.<sup>95</sup>

Hiertoe opgeroepen door de regering droegen ook steeds meer corporaties woningen over aan hun bewoners. Jaarlijks ging het om ongeveer tweeduizend huizen.<sup>96</sup> Dat ging sommigen niet ver genoeg. In 1974 schreef Pol de Beer, die als VVD-woordvoerder volkshuisvesting krachtig oppositie voerde

tegen Den Uyl, de nota 'Baas in eigen huis'. De Beer stelde voor om bewoners van sociale huurwoningen wettelijk het recht te geven hun woning te kopen.<sup>97</sup> Het Nederlands Verbond van Huurdersorganisaties reageerde enthousiast op dit idee en meende dat, naar Scandinavisch voorbeeld, elke huurder als een aspirant-eigenaar beschouwd zou moeten worden.<sup>98</sup>

De Nationale Woningraad verweerde zich echter krachtig. Zij voorspelde dat de rijkere huurders de meest aantrekkelijke woningen zouden kopen. Dit stond haaks op de gedachte van de Woningwet dat subsidies niet mochten resulteren in verrijking van enkelen. Het zou bovendien de doorstroming in de sociale woningbouw verslechteren. Ten slotte zou het bezit van woningcorporaties verbrokkeld raken en daardoor de exploitatie ervan duurder.<sup>99</sup>

De linkse bewindsmannen waren gevoelig voor dat verweer, zeker omdat deze argumenten gedragen werden binnen de PvdA. Toch waren ze van mening dat iedereen moest kunnen kiezen tussen huren en kopen. Zij kwamen met een alternatieve constructie: het 'beschut eigenwoningbezit'. Dit model moest een gulden middenweg tussen huren en kopen zijn. Corporaties zouden woningen goedkoop verkopen aan hun bewoners, maar verantwoordelijk blijven voor een belangrijk deel van het onderhoud en de administratie, waarvoor zij van de kopers vergoedingen kregen. Om speculatie tegen te gaan zouden de kopers en corporaties de winst delen.<sup>100</sup>

De constructie had wel iets weg van de sociaalliberale organisatiemodellen aan het einde van de negentiende eeuw, zoals die van Van Marken. Zij probeerden bezitsvorming gepaard te laten gaan met continuïteit van beheer. In hun tijd hoopten de sociaalliberalen door 'gemeenschappelijk eigendom' ook het verenigingsleven te stimuleren. Maar die ambitie behoorde tot het verleden. Het ging in de jaren zeventig om de zeggenschap van individuele bewoners over hun woonomgeving. Pleidooien voor nieuwe coöperatieve initiatieven liepen stuk op het individualisme van deze tijd. Het 'beschut eigenwoningbezit' paste beter bij het verlangen naar zelfbeschikking en persoonlijke autonomie. Er zou in de jaren tachtig en negentig veel mee gewerkt gaan worden.

## **LOGICA VAN DE VOLKSHUISVESTING, TOT SLOT**

De jaren zestig en zeventig waren een tijd van idealisme en worden op hun beurt vaak geïdealiseerd. Ook de volkshuisvestingsgeschiedenis van die jaren wordt vrijwel altijd positief gewaardeerd. Binnen de corporatiesector wordt

de periode gezien als het begin van een nieuw elan van sociaal ondernemerschap. Huidige critici van de sector roemen de democratiseringstendens van die jaren, die voorafgingen aan de door hen verfoeide privatisering en professionalisering van de corporaties.

In werkelijkheid was er in deze jaren, net als daarvoor en daarna, een spanning tussen verschillende organisatorische logica's. Politici van rechter- en linkerszijde erkenden de spanning tussen de statelijke controle en het streven naar meer zelfstandigheid. Toen de kwantitatieve woningnood was gelenigd damde de regering (het linkse kabinet-Den Uyl) de statelijke invloed in.

Mede doordat de statelijke invloed afnam kwam het spanningsveld tussen professionele en associatieve logica's duidelijker dan ooit aan het licht. In de stadsvernieuwing of liberalisering van de woninghuren kwamen mondig bewoners tegenover hun corporaties te staan. Bestuurders omarmden een democratiseringsideaal, maar vreesden voor een vermenging van private en publieke belangen in hun werk.

De spanning tussen professionele en associatieve logica's bepaalde de democratiseringsdiscussie uit die jaren. Sommigen vulden de bewonersparticipatie in als een terugkeer naar de woningbouwvereniging, waarin de associatieve logica weer alle ruimte kreeg. Volgens dat ideaal van 'interne democratisering' zouden bewoners weer meewerken en meebesturen in de volkshuisvesting. Anderen accepteerden dat er een kloof was ontstaan tussen de professionele instellingen en hun bewoners. Van de huurders moest geen grote actieve bijdrage verwacht worden en hun zeggenschap kon gezien de publieke volkshuisvestingstaak slechts beperkt zijn. Volgens dit ideaal van 'externe democratisering' vond bewonersinspraak plaats binnen de verhouding van woonproducten en -consumenten, bijvoorbeeld in de vorm van een adviserende bewonerscommissie.

In dit spanningsveld was de professionele oriëntatie dominant. Corporaties hadden sinds 1969 voorrang bij nieuwbouwprojecten en leverden jaarlijks tienduizenden woningen op. Zij bereikten een schaal waarop zij een eigen werkapparaat konden opbouwen. Vele instellingen stelden een directeur aan, die de dagelijkse leiding van de corporaties op zich nam en veel invloed in de sector kreeg. De term 'sociaal ondernemerschap' werd gemunt.

De ruimte voor vormen van associatieve betrokkenheid was in de praktijk steeds smal. De verenigingsvorm verloor aan populariteit. Veel nieuwe beheerorganisaties of gefuseerde corporaties kozen de stichtingsvorm. Be-

woners organiseerden zich weliswaar lokaal en nationaal, maar over het algemeen niet om te participeren in het volkshuisvestingswerk. Zij wilden medezeggenschap hebben over de specifieke woondiensten die zij afnamen. De Nederlandse volkshuisvesting was een markt geworden.





## 8.

# OPERATIE-HEERMA

(1980-1995)

**Het verzelfstandigingsproces van de corporaties kwam in de jaren tachtig en negentig in een stroomversnelling.** Spraakmakend was het werk van CDA-politicus Enneüs Heerma, die tussen 1986 en 1994 staatssecretaris van Volkshuisvesting was. Tijdens zijn bewind schiep Heerma een nieuw volkshuisvestingsbestel, waarin de corporaties grote vrijheid kregen om hun publieke taak uit te voeren. Het sluitstuk op deze operatie vormde de bruteringswet: het wegstrepen van de uitstaande leningen van het rijk aan de corporaties tegen zijn subsidieverplichtingen, waardoor de corporaties financieel op eigen benen kwamen te staan.

De ‘operatie-Heerma’ is ook vandaag de dag nog een begrip, een begrip dat vaak sterke gevoelens losmaakt. Ze wordt wel gezien als een revolutionaire omwenteling in de volkshuisvestingsgeschiedenis. De manier waarop Heerma de corporaties verzelfstandigde van de overheid greep inderdaad diep in. Maar deze staatssecretaris volgde hetzelfde pad dat zijn voorgangers, Marcel van Dam en Gerrit Brokx, hadden bewandeld. Hij gaf ruim baan aan een ontwikkeling die al veel eerder was ingezet: de ontwikkeling van door bewoners gedragen woningbouwverenigingen naar professionele ondernemingen voor woonconsumenten.

## NADAGEN VAN DE VERZORGINGSSTAAT

De politieke ontwikkelingen van de jaren tachtig en negentig werden bepaald door een economische crisis die de westerse sociale zekerheidsstelsels deed wankelen. Met de werkloosheid stegen de collectieve uitgaven, bijvoorbeeld aan uitkeringen en de begrotingstekorten snel. Zo groeide de Nederlandse staatsschuld in de loop van de jaren zeventig van veertien tot ruim dertig miljard gulden.<sup>1</sup>

De klassieke verzorgingsstaat volstond niet meer. In de Angelsaksische wereld, waar het begrip *welfare state* ooit was geïntroduceerd, koos men voor een liberalisering van de economie om de collectieve uitgaven terug te dringen en de internationale concurrentiepositie te versterken. De Engelse Iron Lady Margaret Thatcher en de Amerikaanse president Ronald Reagan gaven dit neoliberalisme in de jaren tachtig een gezicht.<sup>2</sup>

Nederlandse politici reageerden verschillend. Confessionelen en liberalen spiegelde zich aan het neoliberalisme. Progressieve parlementariërs zagen daarentegen in de economische malaise aanleiding om verder te werken aan de spreiding van kennis, macht en inkomen. De onderlinge spanningen deden het kabinet-Den Uyl stranden.<sup>3</sup> In een lange formatiepoging overschatte de PvdA haar positie ten opzichte van de confessionelen, die langzaam maar zeker opgingen in het Christen-Democratisch Appèl. Na het rode intermezzo kwam 'rechts' weer aan de macht. De nieuwe premier werd de katholiek Dries van Agt. Zijn kabinet wilde snijden in de collectieve uitgaven om de staatsschuld terug te dringen, het bedrijfsleven meer ruimte te geven en zo ook de werkloosheid terug te dringen. Financiën werd toebedeeld aan de oud-directeur van het Katholiek Instituut voor Volkshuisvesting, Frans Andriessen.

De bezuinigingsambitie van het kabinet stuitte op grote weerstand. Zelfs een deel van de CDA-fractie verklaarde zich slechts na protest en contrecoeur 'loyaal' aan het regeerakkoord. Groepen die de bezuinigingen in hun portemonnee gingen voelen organiseerden massale manifestaties in Den Haag om hun belangen te verdedigen. Deze gerichte, eenmalige demonstraties pasten bij de lossere gemeenschapsvormen die waren ontstaan. Door de maatschappelijke en politieke weerstand slaagde Van Agt maar zeer ten dele in zijn bezuinigingsambitie. De staatsschuld bleef groeien. Teleurgesteld over deze gang van zaken legde Andriessen in 1980 zijn ambt als minister neer.

Ook het volkshuisvestingsbeleid kwam in het hervormingsbeleid aan bod. Marcel van Dam werd als staatssecretaris voor de volkshuisvesting opgevolgd door de Brabantse CDA-bestuurder Gerrit Brokx. Hij zette in op verdere liberalisering van de woningmarkt, bijvoorbeeld door huurverhogingen toe te staan. Protestacties waren het gevolg. Sommige huurders grepen terug op een beproefd middel uit de jaren dertig: de huurstaking.<sup>4</sup> Ook de kraakbeweging roerde zich. Haar verhouding met de regering verslechterde snel. Begin april 1980 moesten er tanks aan te pas komen om een huis aan de Amsterdamse Vondelstraat te ontruimen. Verbolgen krakers kondigden een landelijk protest aan op de dag van de kroning van prinses Beatrix. 'Geen woning, geen kroning', zo luidde hun motto. Duizenden politieagenten uit het hele land maakten van de hoofdstad een vesting. Op de kroningsdag voerden de demonstranten en de politie een urenlange veldslag, die te boek staat als de meest gewelddadige in de naoorlogse geschiedenis.<sup>5</sup>

Ondanks de protesten achtten velen bezuinigingen noodzakelijk. De houdbaarheid van het sociaal zekerheidsstelsel stond niet alleen in financieel, maar ook in moreel opzicht ter discussie. Vooraanstaande sociologen stelden dat het vooroorlogse ideaal van collectieve solidariteit plaatsgemaakt had voor het 'welzijnsconsumentisme' van sociale zekerheid. Zij zagen een proces van 'individualisering', waarbij persoonlijke belangen de belangen van de gemeenschap overwoekerden.<sup>6</sup>

Steeds minder namen mensen structureel deel aan verenigingswerk. Dat betekende niet dat mensen zich niet meer wilden inzetten voor hun omgeving. Vaker committeerden mensen zich incidenteel aan vrijwilligersprojecten of waren actief binnen hun eigen kennissenkring.<sup>7</sup>

Maar de individualisering had ook negatieve gevolgen. Het aantal misdrijven groeide. Aan het begin van de jaren zestig werden jaarlijks ruim honderdduizend misdaden geregistreerd. Twintig jaar later was dat getal vertienvoudigd. Onder de delicten kwam vandalisme vaak voor. Het was een probleem waarmee ook de woningcorporaties te maken kregen. Willekeurige vernielzucht kostte hun jaarlijks miljoenen guldens.<sup>8</sup>

De individualisering zette de sociale samenhang in lokale gemeenschappen onder druk. Daarbij speelde ook de komst en vestiging van migranten een rol. Gastarbeiders, in de jaren zestig binnengehaald als tijdelijke werkrachten, zagen zich geconfronteerd met de economische crisis. Zij verkozen het Ne-

derlandse sociale vangnet boven het onzekere bestaan in hun thuisland en lieten hun gezinnen overkomen. Daarnaast migreerde na de onafhankelijkheid van Suriname in 1975 bijna een vijfde van zijn bevolking naar Nederland.<sup>9</sup>

Met name in de grote steden veranderde de samenstelling van de bevolking snel. Toen de kwantitatieve woningnood ten einde was zocht de oorspronkelijke stadsbevolking naar een luxe die zij niet vond in de naoorlogse nieuwbouwwijken. Velen verhuisden naar ruime eengezinswoningen met tuintje in de regionale groeikernen. Amsterdam was exponent van deze ontwikkeling. Tussen 1960 en 1985 verhuisde de helft van zijn oorspronkelijke bevolking, meer dan vierhonderdduizend mensen.<sup>10</sup> De grootstedse wijken met goedkope corporatiewoningen werden overspoeld door migrantengezinnen. Niet toevallig behaalde de rechts-radicale Centruumpartij in 1982 juist in die wijken veel stemmen en verwierf zo een zetel in de Tweede Kamer. Ook de jonge Socialistische Partij, die erg actief was in de volksbuurten, vestigde in 1983 in een brochure de aandacht op de migrantenkwestie in de grote steden.<sup>11</sup>

De Bijlmermeer werd het symbool van deze problematiek. Corporaties kregen de hoogbouwoningen niet verhuurd en kampten in de jaren tachtig met een leegstand tot wel dertig procent. De betrokken corporaties schreven maandelijks een half miljoen gulden af vanwege gederfde huurinkomsten. Surinamers en Antillianen hadden wel interesse voor de woningen. Hun aandeel in de Bijlmerflats steeg snel. Aan het eind van de jaren tachtig waren in sommige flats negen van de tien bewoners van Surinaamse of Antilliaanse komaf. De migranten gedroegen zich niet altijd naar de gebruikelijke omgangsvormen. Bekend zijn de verhalen van vuilniszakken die niet in de vuilstortkokers maar regelrecht van het balkon, soms acht hoog, op de stoep werden gegooid. Brokx zegde toe financieel bij te springen mits de corporaties hun bezit afstootten in een Bijlmercorporatie ('Nieuw Amsterdam'), waardoor een krachtdadige, uniforme aanpak van de problemen mogelijk zou worden.<sup>12</sup>

Tegen de achtergrond van de financiële en sociale problemen zochten westerse denkers naar een alternatief voor de verzorgingsstaat, waarin maatschappelijke actoren een belangrijker plaats zouden krijgen. In dat kader maakten de begrippen 'civil society' en 'maatschappelijk middenveld' opgang, waarmee aandacht werd gevraagd voor initiatieven en organisaties tussen de publieke en de privésfeer.<sup>13</sup> Met name de christendemocraten zochten, geïnspireerd

door hun beginselen van subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring, naar een ‘verantwoordelijke samenleving’, een ‘verzorgingsmaatschappij’, waarin niet de zorgtaak van de overheid voor burgers, maar gemeenschapszin en onderlinge zorgzaamheid centraal moesten staan.<sup>14</sup> Dat waren idealen die terug deden denken aan het einde van de negentiende eeuw, de bakermat van de woningcorporaties.

## OPMARS VAN DE CORPORATIECENTRALES

De terugtrekkende overheid en herwaardering voor het maatschappelijk middenveld bepaalden het speelveld van de corporaties. In de jaren zeventig had de regering hun meer handelingsvrijheid gegeven en hun positie ten aanzien van gemeentelijke overheden versterkt. Ze hadden het primaat in de sociale woningbouw en bouwden jaarlijks een derde tot de helft van alle nieuwbouwwoningen. Hun gezamenlijke bezit groeide tot meer dan een miljoen woningen. De meeste corporaties beheerden honderden huizen, een kwart van hen had er zelfs meer dan tweeduizend in het bestand.<sup>15</sup> Bestuurders wilden zorgvuldig omgaan met deze zware verantwoordelijkheid. Zij streefden naar een zo efficiënt mogelijk beheer. Professionalisering was en bleef een sleutelwoord.

Al hadden de corporaties een behoorlijke omvang bereikt, bestuurders en andere betrokkenen bleven pleiten voor een verdere schaalvergroting. Dit pleidooi had de vorm van een *self fulfilling prophecy*. Lange tijd hadden betrokkenen gepleit voor schaalvergroting als noodzakelijke voorwaarde voor efficiënt beheer, maar nu die grote schaal bereikt was meenden zij dat hun organisatie niet meer in staat was de vele woningen efficiënt te beheren. De in de jaren zeventig ingezette fusiebeweging ging gestaag door. Jaarlijks fuseerden gemiddeld ongeveer twintig corporaties met elkaar en het aantal erkende volkshuisvestingsinstellingen daalde in de jaren zeventig en tachtig van ongeveer duizend naar achthonderd. En daarbij kwam nog dat vele instellingen het woningbeheer hadden opgedragen aan een stichting, waarin soms wel vijf corporaties samenwerkten.<sup>16</sup>

In de professionalisering van de volkshuisvesting behielden de landelijke koepels – of ‘centrales’ zoals zij zichzelf in deze periode gingen noemen – een prominente rol. De onbetwiste leiding van de Nationale Woningraad kwam te liggen bij Ben Kempen en Nico van Velzen. Beiden waren in 1969 aangeno-

men om de professionalisering van de NWR organisatorisch te begeleiden. Hun geslaagde optreden overschaduwde dat van directeur Van den Hoff, wiens belangstelling meer uitging naar de technische kant van het volkshuisvestingswerk dan naar de bedrijfskundige begeleiding van professionaliseringsprocessen. In 1976 werd zijn aftreden georganiseerd door hem te benoemen als directeur van een nieuwe Stichting Bevordering Onderwijs Volkshuisvesting, waar hij zich kon werpen op zijn inhoudelijke belangstelling. Het bleek een schijnoplossing. Ook het onderwijs en onderzoek vergde een organisatorisch talent dat Van den Hoff miste. Na drie jaar werd hij ontslagen en nam hij afscheid van de Woningraad in een slepend juridisch conflict.<sup>17</sup>

Kempen en Van Velzen namen het roer over. Als respectievelijk algemeen en adjunct-directeur leidden zij de Nationale Woningraad twintig jaar lang met veel gezag. Binnen de raad zelf zogen zij de macht naar zich toe en ze be-deelden het bestuur vooral een toezichtsfunctie toe. Ook werd de ledenraad, formeel het hoogste orgaan van de Woningraad, op hun initiatief verkleind tot veertig leden.<sup>18</sup>

Niet iedereen begroette deze ontwikkelingen met enthousiasme. De in 1977 tot hoogleraar benoemde Hugo Priemus, die lang intensief had samengewerkt met de Woningraad, bezag deze ontwikkelingen met wantrouwen. In zijn columns voor het *NRC Handelsblad* hekelde hij de conservatieve cultuur binnen de NWR, waar voor kritisch toezicht en zelfreflectie weinig ruimte was. Dat gold zijns inziens ook voor zijn tijdschrift, dat hij badinerend het 'troskompas voor de volkshuisvesting' noemde.<sup>19</sup> De Woningraad legde de kritiek naast zich neer.

Onder de leiding van Kempen en Van Velzen groeide de invloed van de raad op zijn leden. Hij vormde een centrale schakel tussen de rijks- en gemeentelijke overheid en afzonderlijke volkshuisvestingsinstellingen. Bij moeilijke onderhandelingen tussen corporaties en gemeente ging Kempen of Van Velzen meestal mee als belangenbehartiger. Maar soms stonden de NWR-directeuren ook tegenover een lokale instelling. Als zij hoogte kregen van wantoestanden regelden ze via gemeente of rijk dat er een einde aan kwam, zelfs als dat betrokkenen hun baan kostte.<sup>20</sup>

Kempen en Van Velzen investeerden sterk in vernieuwend onderzoek en de opleiding van plaatselijke corporatiemedewerkers. Het tijdschrift *Woningraad* verscheen vanaf 1976 iedere twee weken en werd periodiek aangevuld met een *Woningraad Extra* over belangrijke onderwerpen uit de sociale wo-

ningbouw. Aan het begin van de jaren tachtig richtte de NWR het opleidingscentrum De Sparrenhorst op, waartoe in het Veluwe Nunspeet een landgoed werd aangekocht van twee hectaren. In de jaren tachtig groeide haar personeelsbestand van ongeveer tweehonderdvijftig tot bijna achthonderd medewerkers.<sup>21</sup>

Met het oog op deze groei besloot de raad het Amsterdamse kantoor in te ruilen voor een groot kantoorpand aan de Markenlaan in de groeikern Almere. Vanaf deze plek ondersteunde ook het Nationaal Computercentrum Woningcorporaties, een dochteronderneming van de NWR en het NCIV, plaatselijke corporaties – en doet dat overigens tot op de dag van vandaag. Om dicht bij de afnemers van zijn diensten te blijven opende de NWR tevens vijf regiokantoren.<sup>22</sup>

Ook binnen het NCIV vond een centralisatie van de macht plaats. De versterking van de machtspositie van de NWR deed sommigen vrezen voor een verlies van invloed. Zij stuurden aan op een volledig samengaan van het protestantse verbond met het katholieke instituut in dit federatieve verband. Met name in katholieke kring sprak de verzuilde organisatie van de corporaties steeds minder aan. ‘Wat is er nou katholiek aan een Woningwetwoning?’, zo klonk een veelgehoorde grap: ‘De dakkapel!’<sup>23</sup>

Bij de protestanten leefden enige twijfels. Zij hechtten sterk aan hun bijzondere identiteit, eigenheid en gemeenschap. Tijdens ledenvergaderingen van het protestantse verbond stonden grootstedelijke voortrekkers van de oecumene tegenover behoudende lieden uit de Bijbelgordel. Zo wees een bestuurder uit de Alblasserwaard op het ‘wezenlijke’ en ‘principiële’ verschil tussen ‘Rome en de Reformatie’, waaraan men niet voorbij moest gaan. Velen vreesden vooral de jaarlijkse conferenties in Lunteren – het ‘toeven tussen de broeders’ zoals zij het zelf noemden – te moeten gaan missen.<sup>24</sup>

De voorstanders van een fusie trokken aan het langste eind en in 1983 smolten het protestantse verbond en het katholieke instituut formeel samen. Het nieuwe NCIV kreeg een soortgelijke organisatiestructuur als de NWR, met een toezichthoudend bestuur en een kleine ledenraad.

Ook kreeg het een nieuwe voorman: Gerrit Aquina. Deze bedrijfskundige had na zijn opleiding carrière gemaakt bij een beheersstichting van zes corporaties uit Eindhoven. Hij werd lid van het NCIV-bestuur en kwam zo in beeld toen het instituut een nieuwe leidinggevende zocht. Aquina was een pragmaticus. Hij had moeite om ‘de waarde van de confessionaliteit’ van wo-



ningcorporaties te zien.<sup>25</sup> Hij was meer geïnteresseerd in uitbreiding van het dienstverleningsapparaat dan in de ideologische profilering van het christelijke instituut. Onder zijn leiding groeide het personeelsbestand tot ongeveer vierhonderd medewerkers.<sup>26</sup>

Een van de nieuwe medewerkers die later nog veel van zich zou laten horen was Willem van Leeuwen. Hij studeerde aan het begin van de jaren tachtig rechten aan de Katholieke Universiteit Nijmegen en interesseerde zich sterk voor maatschappelijke organisaties. Nog tijdens zijn studie deed hij een open sollicitatie bij het NCIV. Hij ging aan de slag als adviseur voor corporaties en beleidsmedewerker en zou zich opwerken tot tweede man van de organisatie.<sup>27</sup>

De ontwikkelingen bij de corporatiecentrales weerspiegelden de plaatselijke situatie. Professionele medewerkers verdrongen de rol van vrijwilligers. Weliswaar behielden de meeste corporaties hun verenigingsstructuur en hadden vrijwillige bestuurders de formele zeggenschap, maar in de praktijk volgden zij slechts de koers die het personeel uitstippelde. Dat bleek bijvoorbeeld uit de samenstelling van NWR-commissies voor volkshuisvestingsbeleid in de jaren tachtig. Vrijwel zonder uitzondering werden deze voorgezeten door een van de twee directeurs van de NWR. Onder de commissieleden domineerden corporatiemedewerkers steeds de bestuurders, hun aantal was twee tot vijf maal zo groot.<sup>28</sup>

In de jaren tachtig bruisten de corporaties van ambitie – ambitie om te groeien en hun werkzaamheden efficiënt te organiseren. De professionalisering van de sector werd steeds meer praktijk en kleurt de corporaties zoals wij ze vandaag de dag kennen.

## **ZELFBEHEER DOOR WOONCONSUMENTEN**

De professionaliseringsambitie verhiel zich al die tijd gespannen tot de wens om bewoners meer bij het volkshuisvestingswerk te betrekken. Binnen de massale ondernemingen die de corporaties waren geworden was voor een inbreng van leden nauwelijks ruimte meer, als zij daarop al zaten te wachten. Al waren er pogingen het tij te keren, de meeste betrokkenen berustten in deze situatie.

In het najaar van 1980 publiceerde de Nationale Woningraad een rapport over de verhouding tussen corporaties en hun achterban. Als voorheen wees de raad op de potentiële tegenstellingen tussen het algemeen volkshuisvestingsbelang dat corporaties voorstonden en de belangen van individuele be-

woners. 'De bewoners herkennen zich niet in het beleid van de corporatie,' aldus de NWR, 'omdat de corporatie een publieke taak heeft gekregen.' Met andere woorden: 'niet iedere consument is ook volkshuisvester'. En die constatering gold zeker voor deze tijd van 'individualisering,' aldus het rapport.

De raad pleitte weliswaar voor een 'vermaatschappelijking' van het corporatiewerk, maar daarmee werd vooral een 'actievare opstelling op de woningmarkt' bedoeld en het uitleggen van de gemaakte keuzes: 'Juist als betrouwbare, geaccepteerde belangenorganisaties moeten wij op lokaal niveau de publiciteit zoeken. Wij moeten vertellen wat we doen, waarom we dat doen en wat we allemaal graag méér zouden doen.'<sup>29</sup> De bewoner was in dat verhaal niet meer dan consument.

De theorie van het NCIV verschilde van die van de NWR. Zijn bestuur stelde in juni 1977 een eigen 'maatschappijvisie' vast, die sterk georiënteerd was op die van het CDA. De 'vermenselijking van de samenleving' behoorde tot de hoofddoelen van de christelijke centrale.<sup>30</sup> Het instituut verzette zich nadrukkelijk tegen de benadering van bewoners als 'consument' en stelde dat het corporatiewerk niet alleen 'vóór' bewoners moest worden ondernomen, maar 'juist mét en ook dóór deze groepen zelf'. Het thema van bewonersparticipatie raakte volgens het bestuur 'de kwestie van de legitimiteit'. Corporaties hadden pas dan bestaansrecht als degenen die zij vertegenwoordigden 'tenminste medezeggenschap' hadden.<sup>31</sup>

Ideoloog van het NCIV Piet van Gemenen werkte deze ideeën in 1978 uit in een rapport. Hij wilde de corporaties 'intern' democratiseren door de zeggenschap over het beleid 'terug te brengen' naar de bewoners, zowel op wijkniveau als met betrekking tot het instellingsbeleid. Hij meende dat deze democratie kon plaatsvinden binnen instellingen die niet meer dan vierduizend woningen in bezit hadden. Op die schaal konden volgens hem bestuurders nog deelnemen in de 'uitvoerende werkzaamheden' en 'aanspreekbaar' zijn voor bewoners.<sup>32</sup>

Van Gemenen sprak zijn eerdere uitspraken tegen en voerde in feite een achterhoedegevecht. Ook binnen het NCIV bleek de praktijk weerbarstig. Corporatiemedewerkers voelden vaak weinig voor een democratisering en bewoners lieten zich daartoe nauwelijks mobiliseren. In de beleidsstukken van het christelijke instituut werd de bewoner in de loop van de tijd stilzwijgend steeds vaker als klant beschreven.<sup>33</sup>

In de politiek was de discussie over bewonersparticipatie uitbesteed aan een tweetal commissies. Staatssecretaris Brokx vroeg een groep deskundigen,

onder leiding van NWR-directeur Van Velzen, om ideeën ter stimulering van innovatieve praktijken in de volkshuisvesting, ook op het gebied van de bewonersparticipatie.<sup>34</sup> Daarnaast opereerde de commissie-Glastra van Loon, in 1976 door Marcel van Dam ingesteld. Binnen die commissie leefden echter tegenstellingen tussen de leden die participatievormen verplicht wilden stellen en de corporaties, die om ruimte voor eigen beleid vroegen. De NWR trok zich uiteindelijk zelfs terug uit het overleg.<sup>35</sup>

Het rapport verscheen in 1980. Enerzijds wilde men inzetten op ‘externe democratisering’ van de huisvestingsinstellingen door de bewoners als consumenten recht op informatie en overleg te geven. Anderzijds zocht de commissie naar vormen van ‘interne democratisering’ door bewoners ook beslissingsbevoegdheden te geven, bijvoorbeeld ten aanzien van het beheer en onderhoud van hun eigen woningen.<sup>36</sup> Kort daarop kwam ook de werkgroep-Van Velzen met een advies. Deze meende dat de innovatie in de volkshuisvesting het best bevorderd kon worden door een zelfstandig instituut.<sup>37</sup>

De twee rapporten verschenen in politiek roerige tijden. Bij de Tweede Kamerverkiezingen van mei 1981 verloor het centrumrechtse kabinet zijn krappe parlementaire meerderheid. CDA en PvdA vormden samen met de grote overwinnaar D66 een regeringscoalitie. De PvdA leverde de minister van Volkshuisvesting, Marcel van Dam, en de staatssecretaris voor ‘democratisering van het woningbeheer’, Siepie Langedijk. Zij volgden het advies van Van Velzen op en riepen in april 1982 de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) in het leven. Deze stuurgroep kreeg tot taak door experimenten vernieuwingen te stimuleren op het gebied van kwaliteitsvergroting, kostenbesparing en de ‘vergroting van de betrokkenheid van bewoners’. De SEV kreeg een kantoor in Rotterdam en een eigen budget. De regering benoemde haar leden, maar functioneerde verder onafhankelijk. Oud-minister W.F. Schut werd de eerste voorzitter, NWR-directeur Van Velzen de tweede man.<sup>38</sup>

Door onenigheid over het te voeren sociaaleconomisch beleid viel het kabinet in minder dan een jaar tijd. In een minderheidskabinet werd D66-volkshuisvestingswoordvoerder Erwin Nypels aangesteld als minister van Volkshuisvesting. Nypels had eerder aangedrongen op meer rechtstreekse zeggenschap voor huurders van corporatiewoningen. Hij wilde huurders het recht geven om een woningstichting om te zetten in een vereniging en om als collectief woningblokken van een corporatie over te nemen. Als minister kondigde hij aan zijn ideeën snel in praktijk te willen brengen.<sup>39</sup>

Bij de Tweede Kamerverkiezingen in september 1982 werd duidelijk dat de kiezer er anders over dacht. D66 verloor dramatisch en aan de regeringsdeelname kwam een einde. CDA en VVD behaalden een ruime Kamermeerderheid. Ruud Lubbers trad aan als minister-president. De nuchtere katholieke econoom, die nog minister was geweest in het kabinet-Den Uyl, leidde een stevige centrumrechtse coalitie. Brokx werd opnieuw staatssecretaris voor de volkshuisvesting.

Zijn voorganger Siepie Langedijk liet wel een erfenis na. De door haar opgerichte SEV ontwikkelde zich tot een instituut met gezag. Voor veel corporaties waren haar experimenten een bron van inspiratie.<sup>40</sup> Zoals haar was opgedragen ontwikkelde de SEV onder andere experimenten op het gebied van de bewonersparticipatie. Zo initieerde ze een aantal experimentele coöperatieve projecten. In een gekraakt Gronings ziekenhuis probeerde ze een legale vorm van bewonerszelfbeheer te creëren. In Amsterdam stond ze een groep bewoners bij die honderd woningen van het gemeentelijk woningbedrijf wilde behoeden voor sloop door ze in collectief beheer over te nemen. In rapporten van de SEV keerden soms negentiende-eeuwse modellen terug. Zo adviseerde de stuurgroep de corporaties om weer huurophalers aan te stellen – bewoners die in ruil voor huurkorting werkzaamheden in de wijk verrichten en aanspreekpunt zijn –, sociale netwerken een belangrijker rol te laten spelen in de woningtoewijzing en burenoverlast harder aan te pakken.<sup>41</sup>

Voor de betreffende groepen bewoners waren de experimenten van groot belang. In 1981 was slechts twintig procent van de woongroepen gehuisvest in complexen van corporaties of gemeentelijke woningbedrijven. Vier jaar later was dat percentage gestegen tot zestig. Toch bleef het bij kleinschalige experimenten. Niet alle partijen, in de politiek noch in de sector, waren even overtuigd van de wenselijkheid daarvan. En structureel rijksbeleid ter ondersteuning van vormen van bewonerszelfbeheer bleef uit.<sup>42</sup>

De regering beschouwde bewoners in de eerste plaats als consument. Dat bleek weer toen Brokx in juni 1985 formeel reageerde op het rapport van de commissie-Glastra van Loon. Zijn nota over bewonersparticipatie was getiteld: 'Woonconsument en volkshuisvesting'. Daarin reageerde hij positief op de roep om de georganiseerde inspraak van bewoners ten opzichte van corporaties te versterken. Maar veel verder dan deze positieve reactie kwam hij niet en nieuw beleid bleef uit. De huurder bleef voor hem primair een klant.<sup>43</sup>

Ook de huurders accepteerden dat bewoners niet meer werden gezien als verenigingsleden, maar klanten. Na het LOS en de LOBH raakte ook het doorgaans principiëler Nederlands Verbond van Huurdersverenigingen ervan overtuigd dat een 'interne' democratisering van de corporaties voor bewoners weinig resultaten zou opleveren. Haar toenmalige coördinator Leon Bobbe signaleerde dat bewoners in een vereniging 'twee petten op' hadden: die van 'consument' en die van 'medebestuurder van de corporatie': geen ideaal uitgangspunt voor belangenbehartiging.<sup>44</sup>

De landelijke huurdersorganisaties hadden nog wel een eis ten aanzien van de 'externe' democratie, de positie van de woonconsumenten in bewonerscommissies. Om tegenover corporaties met een goed weerwoord te komen hadden zij tijd en geld nodig. Zij hekelden het feit de corporaties geen cent investeerden in dit commissiewerk, terwijl zij verplicht jaarlijks ongeveer vijftien gulden per woning afdroegen aan hun landelijke centrales, hetgeen neerkwam op honderden guldens tot soms wel een ton. De huurdersvertegenwoordigers streden voor een soortgelijke afdracht van slechts één gulden per woning per jaar voor de belangenbehartiging van bewoners.<sup>45</sup> Maar Brokx wilde de corporaties geen nieuwe plichten opleggen en gaf de huurdersorganisaties nul op hun rekest.

## **MAATSCHAPPELIJK GEBONDEN EIGENDOM**

De bewoner was woonconsument geworden. Projecten van bewonerszelfbeheer pasten slecht in de geïndividualiseerde samenleving en bleven een marginaal verschijnsel. Meer aandacht had het groeiende eigenwoningbezit, waarbij individuen niet samen, maar zelf verantwoordelijk werden voor hun huisvesting.

Aan het einde van de jaren zeventig werd ongeveer veertig procent van de woningen in Nederland bewoond door de eigenaar. De prijzen van koopwoningen stegen ondertussen razendsnel, in het recordjaar 1979 zelfs met gemiddeld vijftwintig procent. Veel huurders profiteerden daarvan niet, wat werd gezien als maatschappelijk onrecht.<sup>46</sup>

In de politiek klonk een roep om actiever beleid van de corporaties op dit gebied. Het CDA wilde dat corporaties een deel van hun sociale huurwoningen zouden verkopen, om zo het eigenwoningbezit te doen groeien. D66 en VVD gingen nog verder. Zij pleitten voor een kooprecht voor bewoners.

Tot voorbeeld strekte het Verenigd Koninkrijk, waar de regering-Thatcher in 1980 bewoners van sociale huurwoningen een *right to buy* gaf.<sup>47</sup>

De corporaties hadden een kooprecht voor bewoners eerder al afgewezen. Zij waarschuwden ervoor dat rijkere huurders de meest aantrekkelijke woningen zouden kopen, dat de armere huurders niet meer konden doorstromen en corporaties hun verbrokkelde bezit niet meer efficiënt konden beheren.<sup>48</sup> Zij waren positiever over het concept van 'beschut eigenwoningbezit', zoals geïntroduceerd door de volkshuisvestingsbewindslieden uit het kabinet-Den Uyl. Volgens dat concept zouden corporaties goedkope woningen kunnen verkopen onder een antispesulatiebeding en de bewoners ook na de koop bijstaan in het onderhoud en de administratie van de woningen.

Een eerste experiment met dit 'beschut eigenwoningbezit' vond plaats in Rotterdam. Het plaatselijke gemeentebestuur zag met leedwezen hoe speculanten misbruik maakten van de grote behoefte op de koopwoningmarkt. Samen met Piet van Gemeren, directeur van de plaatselijke Patrimoniumstichting en prominent NCIV-bestuurder, ontwikkelde het gemeentebestuur een alternatief. In 1979 bouwde Patrimonium met subsidie tweehonderdvijftig woningen in 'Maatschappelijk Gebonden Eigendom' (MGE). Dat wilde zeggen dat de corporatie verantwoordelijk bleef voor het onderhoud en een terugkooprecht had. Vanwege deze beperking op de verkoop werd de woning voor twintig procent onder de marktprijs verkocht. Voor sommige kopers kon de terugkoop door de corporaties, niet alleen hun plicht, maar ook hun recht, aantrekkelijk zijn. De prijs bij terugkoop werd namelijk niet afhankelijk gemaakt van de onzekere woningmarkt, maar van de algemene prijsstijging. Na een jaar volgden nog vijf Rotterdamse corporaties.<sup>49</sup>

Het initiatief was geen onverdeeld succes. Toen de koopprijzen in de jaren tachtig daalden, verkochten veel kopers hun MGE-woningen om in te stappen op de reguliere koopmarkt. De deelnemende corporaties raakten in de financiële problemen en brachten de koopwoningen onder in een nieuwe, door de gemeente gesteunde instelling: de Woningstichting MGE, die later opging in Woonbron.<sup>50</sup>

De landelijke centrales van corporaties waren verdeeld over het initiatief. In het jaarverslag over 1980 vermeldde het NUV het project van zijn bestuurder met 'trots'. De Nationale Woningraad was daarentegen zeer kritisch. Niet alleen vreesde de raad voor financiële verliezen, ook stelde hij dat bewoners in

deze tussenvorm van huren en kopen nauwelijks meer zeggenschap over hun woonomgeving hadden dan als huurder.<sup>51</sup>

Toch groeiden de zeggenschap en verantwoordelijkheid van bewoners in de MGE-constructie aanzienlijk. Zij waren zelf verantwoordelijk voor de afbetaling en renteafdracht. Zij hadden de vrijheid om hun huis naar eigen inzicht te verbouwen en merkten de gevolgen van de verbetering of verslechtering van hun huis ook weer zelf in de portemonnee.

De constructie sloot daarom goed aan bij de wensen van CDA en VVD en ook staatssecretaris Brokx reageerde zeer positief. In een nota over eigenwoningbezit uit 1983 kondigde hij aan in de regelgeving ruimte te maken voor de constructie van het Maatschappelijk Gebonden Eigendom.<sup>52</sup>

Vele corporaties volgden het Rotterdamse initiatief, vaak met steun van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting. Ze namen allerlei vormen aan: 'groeidend eigendom', 'deelkoop' of 'woonrecht', om enkele voorbeelden te noemen. In Rotterdam ging het om bijna tweeduizend woningen. Niet overal werd beschut woningbezit op een dergelijke schaal aangeboden, maar het nieuwe concept deed ertoe. Steeds meer mensen, vooral alleenstaande jongeren, eenoudergezinnen en ouderen, maakten dankbaar gebruik van de veilige manier om een stap op de koopmarkt te zetten.<sup>53</sup>

## DE ENGELSE ZIEKTE

De sector en de regering gezamenlijk deelden een professionaliseringsambitie en experimenteerden voorzichtig met nieuwe vormen van bewonerszeggenschap en zelfbeheer. Veel meer spanning gaf de aankondiging van de regering haar financiële relatie met de corporaties te willen herzien.

Begin 1977 werd de Rotterdamse CDA-wethouder Hajo Viersen benoemd tot directeur-generaal Volkshuisvesting. Hij ergerde zich mateeloos aan het feit dat zijn dienst zich bezighield met zaken als de afmeting van keukenkastjes en niet toekwam aan belangrijke zaken, zoals de scheve verhouding tussen koop- en huurwoningen in veel plaatsen. Het machtsvacuüm tijdens de lange formatie van het kabinet-Van Agt I bood Viersen ruimte om een verandering in te zetten. Begin december 1977 pleitte hij in een rede voor een ingrijpende 'decentralisatie' van de 'rijksburecratie'. Geschiedschrijvers beschreven zijn tactische manoeuvre later als een 'ambtelijke coup'.<sup>54</sup>



Veel geweld hoefde er bij die coup niet aan te pas te komen. Bij de nieuwe centrumrechtse regering viel het pleidooi van Viersen in goede aarde. Bij zijn aantreden kondigde het kabinet-Van Agt de Kamer enkele weken later aan de decentralisatie 'met kracht ter hand' te zullen nemen. Bevoegdheden van het rijk moesten zo veel mogelijk worden overgeheveld naar provinciale of gemeentelijke instituties.<sup>55</sup>

De regeringspartijen en de ambtenarij oriënteerden zich daarbij in de loop van de tijd sterk op Engeland. De regering-Thatcher, die in 1979 aantrad, wilde sociale woningbouw niet langer overlaten aan gemeenten, zij moesten zich beperken tot toezicht en regelgeving. Woningbedrijven werden gepri-vatiseerd tot 'housing associations', die op hun beurt niet moesten leunen op subsidies, maar een belangrijk deel van hun investeringen moesten dekken op de kapitaalmarkt.<sup>56</sup> De meeste Europese regeringen volgden dit patroon en werden steeds terughoudender in het verstrekken van bouwsubsidies. Ze kozen ervoor kwetsbare huurders zelf tegemoet te komen door individuele huursubsidie.<sup>57</sup> Ook voor de Nederlandse overheid was Engeland een voorbeeld. Medewerkers van de Centrale Directie van de Volkshuisvesting ondernamen verschillende studiereizen om lessen te trekken uit de hervormingen aldaar.<sup>58</sup> Critici van het regeringsbeleid spraken daarom wel van de 'Engelse ziekte'.<sup>59</sup>

De corporatiesector reageerde buitengewoon terughoudend en kritisch op de voorgenomen hervorming van de volkshuisvesting. De landelijke leiding vreesde voor een versterking van de macht van gemeenten, die ten koste zou gaan van de zelfstandigheid van de corporaties.

Bovendien vreesden de corporaties dat het decentralisatiestreven een manier was om bezuinigingen vorm te geven. 'Leuke dingen verdeel je centraal, nare dingen decentraal,' was een populair gezegde in hun kringen.<sup>60</sup> Het christelijke instituut wijdde er in de jaarlijkse vergadering van 1978 aandacht aan. Zijn vicevoorzitter Gerrit de Boer stelde dat 'decentralisatie' er niet toe mocht leiden 'dat de zorg van het rijk voor het op peil houden van de volkshuisvesting zou verminderen'. De leiding van de Nationale Woningraad merkte in zijn maandblad op dat de overheid 'zich nimmer zal kunnen onttrekken aan de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de volkshuisvesting'.<sup>61</sup>

De angst van de corporaties was terecht. Het kabinet-Van Agt stelde in 1980 dat de lasten voor de volkshuisvesting 'ondraaglijk zwaar' werden en 'onevenredig' op het rijk drukten. Burgers moesten 'bereid zijn een groter

aandeel van hun inkomsten te besteden aan het wonen'.<sup>62</sup> Brokx kreeg de opdracht de marktwerking op de woningmarkt en het eigenwoningbezit te stimuleren en de financieringsverplichting van het rijk voor de sociale woningbouw te verminderen.

De voorgenomen hervorming van het volkshuisvestingsbeleid lokte veel kritiek uit. De belangenorganisaties van huurders organiseerden protestmanifestaties. In zijn columns in *NRC Handelsblad* bekritiseerde sociaaldemocraat en hoogleraar volkshuisvesting Hugo Priemus de bezuinigingen in de hem typerende vileine stijl. 'Als we mensen uitzonderen die verplicht zijn blij te kijken – zoals bewindslieden, ministerie-ambtenaren en Kamerleden van regeringspartijen – kunnen we weinig Nederlandse burgers betrappen op het tentoonspreiden van enthousiasme over het vigerende volkshuisvestingsbeleid.'<sup>63</sup>

Ondanks hun voornemens hervormden de kabinetten-Van Agt de woningmarkt nauwelijks. Zij misten gebrek aan politieke eenheid en draagvlak om hun ideeën te verwezenlijken. De opstelling van Brokx was illustratief. De bewindsman verzette zich binnen het kabinet tegen inkrimping van de volkshuisvestingsbegroting. Eenmaal verzocht hij NWR-directeur Kempen hem publiekelijk de oren te wassen. Maatschappelijke kritiek zou zijn onderhandelingspositie tegenover Financiën alleen maar goed kunnen doen, zo was zijn gedachte.<sup>64</sup>

De ambtelijke top was aanvankelijk ook niet geëquipeerd voor de ambitieuze decentralisatieoperatie. In 1980 werd Johan Koopman de nieuwe directeur-generaal Volkshuisvesting. Koopman had twintig jaar lang gewerkt voor het ministerie van Landbouw. De 'landman' Koopman – zoals corporatiebestuurders hem sceptisch typeerden – was geen deskundige op het gebied Volkshuisvesting. Hij had slechts in de krant gelezen over de decentralisatieplannen van zijn voorganger en had tijd nodig om zich in te werken.<sup>65</sup>

Het beeld kantelde door de blijvende economische stagnatie en de stijgende werkloosheid, aan het begin van de jaren tachtig tien procent van de beroepsbevolking, een half miljoen mensen.<sup>66</sup> In het 'Akkoord van Wassenaar' van 1982 kwamen de vakbonden tegemoet aan de wens van het bedrijfsleven de lonen te matigen om de concurrentiepositie van Nederland te verstevigen.<sup>67</sup> Lubbers, die in 1982 aantrad als premier, voerde een 'no nonsense'-politiek van strakke hervormingen, die in de internationale pers de bijnaam 'Ruud Shock' kregen.<sup>68</sup>

De nieuwe minister van Financiën, voormalig bankdirecteur Onno Ruding, maakte werk van de bezuinigingsambitie, ook ten aanzien van de sociale woningbouw. In een lezing voor een aannemersvereniging wees de CDA-bewindsman begin 1983 op de 'loodzware lasten' die het toenmalige volkshuisvestingsbeleid met zich meebracht: 'een doodlopende weg'. Staatssecretaris Brokx, die was begonnen aan zijn tweede ambtstermijn, moest voor de Voorjaarsnota van 1983 concrete bezuinigingsmaatregelen aandragen. Die grepen diep in: vanaf 1984 zou het rijk geen leningen en jaarlijkse subsidies meer verstrekken voor de verbetering van naoorlogse huurwoningen.<sup>69</sup>

De landelijke leiding van de corporatiesector reageerde verbolgen. In haar jaarverslag noemde de Nationale Woningraad Brokx' besluit een 'dieptepunt' in de geschiedenis van de sociale woningbouw. Directeur Kempen sprak op het jaarlijks congres in september dat jaar uit dat 'sociale verworvenheden' aangetast dreigden te worden en dat niemand zat te wachten op 'een ingrijpende wijziging in de verhouding tussen de centrale overheid en het instituut woningcorporatie'.<sup>70</sup>

Maar het kabinet-Lubbers zette door. Voortaan waren woningcorporaties aangewezen op de kapitaalmarkt. De investeringen in de sociale woningbouw waren echter relatief riskant. Gestimuleerd door de regering richtten de corporatiekoepels daarom een Waarborgfonds Sociale Woningbouw (wsw) op, dat borg moest staan voor de betaling van rente en aflossing van leningen voor sociale woningbouw. Het vormde vermogen door een eenmalige storting van het rijk en afdrachten van corporaties. Het wsw leek op de corporatiebank waarover de sector al sinds de jaren twintig droomde. In de context van bezuinigingen was het anders. Het werd 'niet uit liefde geboren' en de achterban van de koepels ging slechts morrend akkoord met dit 'noodzakelijk kwaad'.<sup>71</sup> Toch bewees het waarborgfonds zijn nut toen de kapitaalmarkt aantrok. In de loop van de jaren tachtig sloot bijna de helft van alle corporaties zich dan ook aan.

Ondanks hun felle kritiek op het terugtrekken van de overheid, bewezen de corporaties steeds beter op eigen benen te kunnen staan. Toen de rente daalde, zagen steeds meer instellingen kans hun relatief dure rijksleningen vervroegd af te lossen en in te ruilen voor leningen op de particuliere kapitaalmarkt. Met deze mogelijkheid was niet goed rekening gehouden en daarom kon de vervroegde aflossing boetevrij geschieden. Maar de rijkssubsidies waren gebaseerd en vastgelegd op het niveau van het hoge rentepeil. Medio jaren

tachtig losten de corporaties zo ongeveer dertig miljard gulden aan rijksleningen af. Daarmee behaalden zij een rentevoordeel van bijna een miljard gulden per jaar.<sup>72</sup>

De landelijke koepels juichten deze constructies niet toe. Hun leiding vond het gebruikmaken van gaten in de regelgeving 'geen fair-play' en vragen om moeilijkheden. Het 'penny wise' zou nog wel 'pound foolish' kunnen blijken te zijn. Door het afsluiten van particuliere leningen met flexibele rentestanden namen corporaties ook een belangrijk risico. NWR en NCIV wezen erop dat het onduidelijk was hoe de transacties wat dat betreft zouden uitpakken.<sup>73</sup> De plaatselijke corporaties gingen desalniettemin hun eigen weg. Deze kleine opstand toonde een groeiend zelfbewustzijn van lokale bestuurders. Langzaam verschoven de verhoudingen tussen de centrales en hun leden.

Of corporaties verstandig deden zo eigengereid te handelen was de vraag. Hun optreden gaf de overheid aanleiding om haar handen verder van de corporaties af te trekken. Brokx overwoog hardop de rentevoordelen van de corporaties af te romen of onderling te herverdelen. Dat kon bijvoorbeeld door de oprichting van een Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, een mogelijkheid die door zijn sociaaldemocratische voorganger Van Dam was gecreëerd. De weinig daadkrachtige Brokx zette die stap zelf niet, maar de toon was gezet.

## OPERATIE-HEERMA

Brokx' hervormingen van het woningbouwbeleid waren kinderspel bij wat nog zou komen. Hij werd in juli 1986 opnieuw benoemd tot staatssecretaris in het tweede kabinet-Lubbers, maar moest al na enkele maanden terugtreden. Journalisten ontdekten fraude met bouwsubsidies, onder andere aan pensioenfondsen. Een parlementaire enquête werd ingesteld en de CDA-fractie achtte het onverstandig als Brokx de uitkomsten daarvan zou afwachten. In juli 1986 werd hij opgevolgd door Enneüs Heerma.

Deze gereformeerde Friese boerenzoon was in Amsterdam opgeleid tot politicoloog. Hij had zich aldaar ontwikkeld tot een belangrijke politicus binnen het CDA en was voor die partij jarenlang wethouder voor economische zaken en openbare werken geweest. Heerma ontpopte zich tot een ontspannen en degelijk bestuurder. In zijn eerste maanden als bewindsman sprak hij sleutelfiguren uit de volkshuisvesting en deskundigen, zoals Hugo Priemus. Zijn ambte-

naren bevroeg hij op de grondslagen van het bestaande beleid. Hij verkondigde nog geruime tijd dat hij zich 'aan het inwerken' was, maar beheerste de dossiers in feite al snel en maakte de indruk nooit iets anders te hebben gedaan.<sup>74</sup>

Heerma opereerde regentesk, maar zijn autoritaire handelwijze werd geaccepteerd omdat die onderbouwd, consequent en onafwendbaar was. Deze werkwijze kenmerkte bijvoorbeeld zijn omgang met de landelijke organisaties van huurders. Heerma waardeerde het bestaan van deze instellingen, maar hij betreurde hun versplinterde optreden en het feit dat niet altijd duidelijk was welke huurders zij vertegenwoordigden. In één organisatie zou dat duidelijker worden en hadden andere partijen een duidelijk aanspreekpunt. Daarom stelde Heerma de rijkssubsidies afhankelijk van het wel of niet tot stand komen van een samenwerkingsverband. De huurdersorganisaties lieten zich overtuigen en werkten vanaf maart 1988 samen in een federatief verband. In 1990 fuseerden de drie partners en was de Nederlandse Woonbond geboren.<sup>75</sup>

De CDA-staatssecretaris wilde niet ieder volkshuisvestingsdossier apart behandelen, maar besloot in 1987 een samenhangende toekomstvisie op zijn bewindsterrein te schrijven. De voorbereiding van wat de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* zou gaan heten legde hij bij Jan van der Schaar. Deze telg uit een geslacht van bouwondernemers studeerde in de jaren zeventig bouwkunde bij Hugo Priemus. Hij bleek een bijzonder getalenteerde leerling, die zijn studie en later onderzoek in Delft combineerde met een departementale evaluatie van het huurbeleid. Tijdens zijn werkzaamheden voor Heerma rondde Van der Schaar in 1987 zijn proefschrift af: een uitputtend historisch overzicht van het woningbouwbeleid. Een jaar later werd de dertiger benoemd tot hoogleraar volkshuisvesting aan de Universiteit van Amsterdam.<sup>76</sup>

Met de voorbereiding van een visiedocument kocht Heerma geen tijd, de bezuinigingen gingen door. Het regeerakkoord vermeldde een bedrag van bijna twee miljard gulden aan ombuigingen voor de volkshuisvesting.<sup>77</sup> Rigoureuze maatregelen waren nodig. Heerma zette een streep door de rijksleningen voor sociale woningbouw, sinds de Woningwet van 1901 de smeerolie van de volkshuisvesting. Voor bestaande bouw kregen corporaties en gemeenten nog steeds exploitatiesubsidie, maar geld voor nieuwbouw moesten zij op de markt zien te vinden.

Om te voorkomen dat het werk van de corporaties stil kwam te liggen, zocht Heerma in overleg met de sector naar een nieuw vangnet. Hij stond toe dat het Waarborgfonds Sociale Woningbouw naast leningen voor woningverbetering

ook leningen voor nieuwbouw zou gaan borgen. Bovendien stelde Heerma in 1987 een solidariteitsfonds in, een mogelijkheid die ruim tien jaar eerder bij wet was gecreëerd. Dit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting zou bijdragen van corporaties ontvangen naar draagkracht en uitkeren naar behoefte.<sup>78</sup>

De corporaties reageerden opnieuw verbolgen. In zijn tijdschrift verweet de Nationale Woningraad de regering weg te lopen voor de 'zware eigen verantwoordelijkheid' voor de volkshuisvesting. Met name de invoering van een solidariteitsfonds was tegen het zere been – de herverdeling van kapitaal zou ten koste gaan van goed functionerende instellingen en een premie leggen 'op slecht beleid'.<sup>79</sup>

In zijn columns in de *Woningraad* beklagde directeur Kempen zich over de manier waarop Heerma de CDA-waardering voor het 'maatschappelijk middenveld' gestalte gaf. In de praktijk liet hij zich 'enkel en alleen' leiden 'door de wens te bezuinigen'. En dat legde zijns inziens juist een bom onder het vertrouwen in de woningcorporaties die hun maatschappelijke taak steeds moeilijker konden uitvoeren.<sup>80</sup>

In september 1988 hadden Heerma, Koopman en Van der Schaar hun toekomstvisie gereed en verscheen de conceptnota *Volkshuisvesting in de jaren negentig*. Deze vatte de historische en actuele ontwikkelingen in de volkshuisvesting samen, bracht die met elkaar in verband en zette uiteen hoe deze in de jaren daarna voltooid zouden moeten worden.<sup>81</sup>

De auteurs wensten een verdere verkleining en decentralisatie van de overheidstaak. Zij wilden de verantwoordelijkheid voor de sociale woningbouw zo veel mogelijk van het rijk naar de gemeenten brengen en van de overheid naar maatschappelijke instellingen. De kwantitatieve woningnood was voorbij en de woningbehoefte was zeer divers geworden. Woningbouw moest meer dan ooit vraaggericht zijn en daartoe wilden de auteurs de corrigerende werking van de markt meer ruimte geven. De taak van de overheid zou zich moeten toespitsen op zogenaamde aandachtsgroepen: de kwetsbaren op de woningmarkt, zoals ouderen, gehandicapten, jongeren en etnische minderheden. Van een allesomvattend sociaal zekerheidsstelsel moest het huisvestingsbeleid een vangnetkarakter krijgen. Dit was een belangrijke breuk met het idee van *volkshuisvesting* uit de Woningwet, waarbij de sociale woningbouw bestemd was voor brede lagen van de bevolking.

De nota kondigde een verdere verzelfstandiging van de woningcorporaties aan. Nadat zij in de jaren zeventig op financieel gebied meer vrijheid



hadden gekregen, moesten zij nu ook op bestuurlijk gebied van de overheid verzelfstandigd worden. De overheid moest terughoudender worden in haar toezicht op de sector. Sturing van het beleid vooraf moest plaatsmaken voor 'prestatie-eisen', die achteraf getoetst zouden worden. Deze beleidswending zou de corporaties meer vrijheid dan ooit verschaffen en kenmerkt het speelveld waarop zij opereren tot op de dag van vandaag.

Het toezicht op de corporaties wilde Heerma in belangrijke mate bij de gemeenten leggen. Maar die toezichthouderstaak stond volgens de staatssecretaris op gespannen voet met hun actieve rol op de woningmarkt. Heerma wilde af van de 'meevoetballende scheidsrechters' en stuurde – in navolging van de Engelse regering – aan op privatisering van het gemeentelijke woningbezit. Daarbij speelde dat het woningbezit van veel gemeenten door de voorkeursregeling voor corporaties verouderd was geraakt en financiële verliezen gaf.<sup>82</sup>

In november 1989 trad het derde kabinet-Lubbers aan, een samenwerking tussen CDA en PvdA. Heerma bleef op zijn post en kreeg van de nieuwe regeringspartner ruimte zijn plannen in praktijk te brengen. De bewindsman wilde de corporatiesector niet de indruk geven dat hun een nieuw regime werd opgelegd, maar hij wilde hen meenemen in de totstandkoming ervan. In juli 1990 stelde de staatssecretaris daarom de commissie 'Taken en Toezicht' in, waarvan behalve vertegenwoordigers van het rijk en de gemeenten ook de directeurs van de landelijke corporatiecentrales lid werden.

Maar de marges waren smal. Heerma legde de commissie op om zijn nota als uitgangspunt te nemen. De voorzitter van de commissie, directeur-generaal Volkshuisvesting Koopman, zag hierop streng toe. Bovendien schetste Heerma in de beschikking waarmee hij de commissie in het leven riep zelf al duidelijke contouren. Hij noemde vier velden waarop de corporaties moesten presteren. Zij moesten zorgen voor passende huisvesting van hun 'primaire doelgroep': kwetsbare groepen op de woningmarkt, hun woningbezit kwalitatief op peil houden, financieel gezond blijven en huurders betrekken bij hun beleid en beheer. De prestatievelden werden in voorbereiding op de vergaderingen nader uitgewerkt door de secretaris, Arnold Moerkamp, hoofd van de afdeling financiering, beheer en huurbeleid op het ministerie, en eerder betrokken bij de voorbereiding van de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig*.<sup>83</sup>

Deze werkwijze prikkelde de corporatiemannen zeer. Kempen en Van Velzen lieten in de commissievergaderingen weten zich niet aan Heerma's lijn 'gebonden' te achten. Ze beriepen zich op de positie van de corporaties als



onderdeel van het maatschappelijk middenveld en waarschuwen voor inperkingen van hun zelfstandigheid.<sup>84</sup>

Maar de discussie was achterhaald. Op het departement kregen de landelijke vertegenwoordigers geregeld te verstaan dat hun 'centrales geen decentrales' waren. Anders gezegd, men verklaarde hun verzet tegen het decentralisatiebeleid met het feit dat het ook hun machtspositie uitholde. Heerma wilde de positie van plaatselijke corporaties versterken, ook al ging dat ten koste van de invloed van de landelijke centrales. Hij illustreerde dat geregeld door lokale bestuurders op zijn ministerie uit te nodigen, de NWR en NCIV bruuskerend.<sup>85</sup>

Via de commissie drukte Heerma zijn wil door. De vier prestatievelden die hij voorstelde werden een voor een overgenomen. Gaandeweg de vergaderingen kwam er op het gebied van de bewonersparticipatie nog een verrassing. In een door Moerkamp opgesteld conceptrapport stond, tot verbijstering van de corporatiedirecteuren, te lezen dat de commissie vond dat 'huurdersvertegenwoordigers' ook een toezichthoudende taak kregen toebedeeld.<sup>86</sup> Heerma wilde bewonersraden het recht geven een bestuurder of commissaris te benoemen. De NWR en het NCIV noemden deze maatregel 'achterhaald'. Hij paste bij het idee van corporaties als ledenverenigingen, terwijl er al lang consensus over bestond dat bewoners een externe partij waren geworden.<sup>87</sup> Maar Heerma drukte zijn wil door en in het definitieve commissierapport was de door het ministerie voorgestelde passage opgenomen.<sup>88</sup>

Heerma's prestatievelden kregen een plek in de nieuwe 'grondwet' voor corporaties. Die werd in oktober 1992 van kracht en heette het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSA). Daarin kwam Heerma ook tegemoet aan de wens van verschillende corporaties, die meenden dat betaalde directeuren in feite de bestuurlijke verantwoordelijkheid van vrijwillige bestuurders hadden overgenomen. Geïnspireerd door voorbeelden uit het bedrijfsleven wilden zij naar een model waarbij de directeur ook bestuurder was en werd gecontroleerd door een raad van commissarissen.<sup>89</sup> Het BBSA bood ruimte voor dit zogenaamde raad van commissarissenmodel door het salariëren van bestuurders niet langer te verbieden.<sup>90</sup>

Heerma erkende zo impliciet dat het idee van de woningbouwvereniging tot het verleden behoorde en dat de vrijwilliger plaats moest maken voor professionals. Aan hen bood de staatssecretaris vrij baan. Hij bood instellingen de ruimte om de bestuurlijke verantwoordelijkheid onder te brengen bij vrijgestelde directeuren en om vrijwillige toezichthouders op afstand te plaatsen.



Staatssecretaris Enneüs Heerma (links) wordt ontvangen door NWR-directeur Nico van Velzen (rechts) op een congres van de Woningraad, 1991. Bron: Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis

## BRUTERING

De ‘operatie-Heerma’ had grote gevolgen voor de volkshuisvesting, niet in de laatste plaats voor de verhouding tussen de overheid en de corporaties. Meer dan voorheen kon de sector zelfstandig van de staat opereren. Maar het rijk was nog steeds aan de corporaties verbonden door miljarden guldens aan leningen en exploitatiesubsidies, waarmee de naoorlogse woningbouw gefinancierd was. Deze financiële vervlechting kwam aan het begin van de jaren negentig ter discussie te staan.

De regering zag haar verplichtingen aan de corporaties steeds meer als een last. De volkshuisvestingsuitgaven vormden bijna tien procent van de rijksbegroting. Daarbij speelde ook de Europese monetaire eenwording een rol. Met het oog op de invoering van een gemeenschappelijke munt (de euro) moesten deelnemende landen hun begrotingstekorten en staatsschuld beperken.<sup>91</sup>

In dat kader kwamen de woningcorporaties in beeld. Hun vermogens groeiden, in de eerste plaats door de stijgende waarde van hun huizenbezit, in de tweede plaats doordat zij goedkopere leningen hadden afgesloten op de particuliere kapitaalmarkt maar de hoogte van de rijkssubsidies gelijk bleef.

Op het ministerie stelden ambtenaren de vraag of het nog wel nodig was dat de overheid de investeringsrisico's voor de volkshuisvesting droeg.<sup>92</sup>

Tegen deze context kwam het idee van 'saldering' en 'brutering' tot stand. De uitstaande rijksleningen aan corporaties hadden ongeveer dezelfde omvang als de subsidies die zij volgens afspraken nog zouden ontvangen. Het ministerie zou de subsidieverplichtingen en leningen dus eenvoudig tegen elkaar kunnen wegstrepen.

Het idee kwam ter sprake in het kader van een proefproject van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting. In het najaar van 1990 was de SEV samen met enkele corporaties experimenten gestart om te bekijken hoe zij het best aan hun nieuwe verantwoordelijkheden vorm konden geven. Het verhaal gaat dat het idee van brutering ontstond tijdens een gezamenlijke autorit van SEV-directeur Jim Schuyt en Jan van der Schaar, het brein achter de operatie-Heerma, en als raadgever betrokken bij het project. Onderweg naar een van de deelnemende corporaties in Roermond bespraken zij de mogelijkheid om de bruteringsgedachte in het experiment te betrekken.<sup>93</sup> De bij het project betrokken corporaties voelden daar wel voor. Ook het ministerie reageerde met welwillendheid en vaardigde Martin van Rijn en Arnold Moerkamp, directeur en plaatsvervangend directeur Financiën, af als begeleiders van het nieuwe experiment.<sup>94</sup>

De landelijke corporatiecentrales wilden aanvankelijk niets van de brutering weten. 'Over mijn lijk', zou NWR-directeur Kempen in een gesprek met Moerkamp gezegd hebben.<sup>95</sup> Ook in zijn columns in de *Woningraad* waarshuwde hij corporaties om niet het 'paard van Troje' binnen te halen. Dat het doorsnijden van de financiële banden goed was voor de rijksbegroting begreep hij. Maar de brutering kon verkeerd uitpakken en dan was een faillissement van corporaties niet ondenkbaar. Voor een deel was die kritische en afhoudende opstelling ook onderhandelings tactiek. 'Ze komen vanzelf wel bij ons,' meenden Kempen en de zijnen.<sup>96</sup>

In juli 1992 kwam de SEV met een lovend rapport over de experimenten. Door het beëindigen van de bestaande financiële verstrengeling zouden corporaties maximale zelfstandigheid verkrijgen. Veel winst kon worden behaald op de administratieve rompslomp en de prestaties van afzonderlijke instellingen zouden duidelijker zichtbaar worden. De SEV stelde zich voor dat brutering plaats kon vinden wanneer tachtig procent van de corporaties akkoord zou gaan. De stuurgroep schatte in dat een halfjaar uitgetrokken moest worden voor onderhandelingen om de brutering enkele maanden later te voltrekken.<sup>97</sup>

Heerma's interesse was gewekt. Na het positieve advies van de SEV kondigde de staatssecretaris in de Tweede Kamer aan de bruteringsgedachte serieus te onderzoeken. Ook nu liet Heerma richting de sector zijn gezag gelden. Via zijn partijgenoten in de Kamer maakte hij aan de corporaties duidelijk dat er weinig te kiezen viel. Er zou hoe dan ook geschrapt gaan worden op de volkshuisvestingsuitgaven. Bruterer zou voor de corporaties dan weleens het meest gunstige scenario kunnen zijn.<sup>98</sup>

Het machts spel van Heerma had resultaat. De corporatiecentrales lieten zich bij de plannen betrekken en vormden zich tussen het najaar van 1992 en het voorjaar van 1993 een mening. De NWR en het NCIV gaven een duidelijke opening. Zij meenden dat door de 'opschoning en beheersing' van de rijksbegroting, ook de volkshuisvesting was gediend. De gevolgen zouden ook positief kunnen zijn voor de corporaties, mits 'duurzame verzelfstandiging van de individuele instellingen en de bedrijfstak als geheel' plaats zou vinden.<sup>99</sup>

In mei 1993 vonden de eerste officiële gesprekken plaats tussen het ministerie, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de corporatiekoepels. Heerma bewees zich in de onderhandelingen weer een tacticus. Hij arrangeerde de eerste ontmoetingen in het vijandelijke kamp: de eerste in het Veluwe opleidingscentrum De Sparrenhorst van de Nationale Woningraad, de tweede in het NCIV-kantoor in De Bilt. Heerma stuurde zijn onderhandelingspartners niet zomaar de betreffende stukken, maar hij probeerde met een stift en een flip-over zelf de aanwezigen te overtuigen. Bovendien sprak de staatssecretaris met alle partijen af dat men gezamenlijk naar buiten zou komen, met of zonder akkoord. 'De sfeer was buitengewoon menselijk,' meldde een vertrouwelijk verslag van de vertegenwoordiger van de gemeentelijke woningbedrijven dat in het archief belandde.

In een aantal ontmoetingen spraken de financiële deskundigen van de verschillende partijen over de randvoorwaarden en zij kwamen al tot een zekere mate van consensus. Daarop nodigde Heerma de delegatie in oktober 1993 uit voor een weekend op hotel Château Marquette, aan de rand van Heemskerk.<sup>100</sup> Na een eerste lange dag onderhandelen werden de gesprekken rond middernacht gestaakt. Rond de openhaard dronk men een borrel en rookte een sigaar. Maar Heerma wilde een doorbraak forceren. Hij vroeg zijn belangrijkste onderhandelaar, Arnold Moerkamp, een en ander door te spreken met de econoom van de Woningraad, Dick Hamersma. Moerkamp legde zijn kaarten op tafel en noemde zijn voorwaarden: 'Dit is wat we eruit willen hebben, en anders gaat het niet door.' Hamersma ging met een concreet voorstel terug naar Kempen. De NWR-

directeur was een niet minder tactisch onderhandelaar dan Heerma: hij ging akkoord mits de overheid eenmalig honderdvijftig miljoen gulden stortte in het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Heerma en de zijnen vonden een storting in het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting logischer, dat zou immers bijspringen wanneer de bruteringscorporaties in de problemen zou brengen. Maar Kempen, die voorzitter was van het Waarborgfonds, wilde liever de positie van corporaties op de kapitaalmarkt verstevigen.

Arnold Moerkamp herinnert zich dat Heerma nog een moment twijfelde en zich afvroeg of zijn onderhandelaar wel het onderste uit de kan had gehaald. Moerkamp haalde een anekdote van de bewindsman op. Deze had zijn vader als boer ooit de mist in zien gaan toen hij voor vier gulden de verkoop van een koe liet schieten. Moerkamp hield Heerma op zijn beurt voor: 'Je laat voor vier gulden de koe gaan.' Heerma gaf hem gelijk. Op de achterkant van zijn sigarendoos werd het akkoord beklonken. Achter de enige computer van het hotel, aan de receptie, werkte Moerkamp 's nachts het convenant uit en daags erna werd het bekendgemaakt.<sup>101</sup>

Ongeveer dertig miljard gulden aan leningen werd tegen een even groot bedrag aan subsidies weggestreept. Heerma verwachtte dat een *revolving fund* zou ontstaan. Hij beoogde daarmee waarop Pierson bij de introductie van de Woningwet had gehoopt: dat de rijksinvesteringen in de woningbouw zouden leiden tot een sector die zichzelf kon bedruipen.<sup>102</sup>

De achterban van de corporatiecentrales reageerde over het algemeen enthousiast. Enkele critici bundelden hun krachten in een protestgroep, met de ludieke naam 'tegen de brute bruterings'. Zij waarschuwden voor de risico's van de bruterings, die de 'financiële draagkracht van de sociale verhuurders ver te boven' zouden gaan. Wie de stukken nu terugziet valt de naam van Hubert Möllenkamp op, die later in opspraak raakte toen hij zelf de financiële draagkracht van zijn corporatie ondergroef.<sup>103</sup> Het protest maakte vooral indruk toen de protestgroep contact zocht met het Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde van Hugo Priemus om het bruteringsakkoord na te rekenen. Priemus en zijn medewerker Johan Conijn betwijfelden of de bruterings zou leiden tot een revolving fund en zagen de operatie toch vooral als een afroeping van de volkshuisvestingsgelden. Tot ergernis van de corporatietop ventileerden zij hun mening publiekelijk. Zij uitten hun kritiek ook via de Raad voor de Volkshuisvesting, waarvan zij lid waren. Het feit dat er 'tussen partijen' een bruteringsakkoord gesloten was, bood volgens hen 'geen waarborgen dat het maatschappelijk belang' werd gediend.<sup>104</sup>

vrijdag 22 oktober

week 42

PM: SG Indonesia / Pu

8

8.30

9

9.30

10

10.30

11

11.30

12

12.30

13

13.30

14

14.30

15

15.30

16

16.30

17

17.30

18

18.30

19

19.30

20

november

	44	45	46	47	48
m	1	8	15	22	29
d	2	9	16	23	30
w	3	10	17	24	
d	4	11	18	25	
v	5	12	19	26	
z	6	13	20	27	
z	7	14	21	28	

december

	48	49	50	51	52
m	6	13	20	27	
d	7	14	21	28	
w	1	8	15	22	29
d	2	9	16	23	30
v	3	10	17	24	31
z	4	11	18	25	
z	5	12	19	26	

Voorbespreking Bruterij

MR

SG Public Works Indonesia

Marquette

Bruterij

Marquette / Heemskerk

okt.

~~Winning / Halbe - ras winning~~

22  
okt.

De werkagenda van staatssecretaris Enneüs Heerma, 22 oktober 1993: overleg bruterij in hotel Marquette te Heemskerk. Bron: Archief Heerma



Maar het bruteringsakkoord was zo ingewikkeld dat het voor plaatselijke corporatiemedewerkers en -bestuurders moeilijk te beoordelen was wie gelijk had. Het akkoord was bovendien gebaseerd op veronderstellingen, bijvoorbeeld over de renteontwikkeling, en daarmee een weloverwogen gok. Er was geen duidelijk alternatief, bezuinigd moest er worden en dit leek de best begaanbare weg. En als de operatie voor de corporaties negatief zou uitpakken, dan lag het probleem ook bij de overheid, die immers haar volkshuisvestingstaak behield. In het voorjaar van 1994 gingen de corporaties in overgrote meerderheid akkoord.<sup>105</sup>

De bruteringsakkoord was – in de woorden van Jan van der Schaar – ‘het sluitstuk’ op de operatie-Heerma: de verzelfstandiging van de corporaties.<sup>106</sup> De operatie blonk uit in haar consistentie en de daadkracht waarmee zij uitgevoerd werd. De tijd werkte mee. Heerma’s collega’s in de regeringscoalitie dwongen hem de volkshuisvesting te hervormen om op de overheidsuitgaven te bezuinigen. Op zijn ministerie waren de geesten rijp om de touwtjes uit handen te geven. Plaatselijke corporaties waren zelfbewust geworden en durfden meer vrijheid aan.

Als vertegenwoordigers van deze instellingen namen de landelijke centrales in de verzelfstandiging een opvallend passieve en afwachtende houding aan. Na de oorlog hadden zij de noodzaak van terugdringing van de statelijke invloed geagendeerd. Nu schrokken zij van de bezuinigingsopgave die met de verzelfstandiging gepaard ging. Bovendien hadden rijksambtenaren wel gelijk met hun stelling dat de centrales geen ‘decentrales’ waren. Zij hadden ook iets te verliezen in de versterking van de positie van plaatselijke instellingen.

## **LOGICA VAN DE VOLKSHUISVESTING, TOT SLOT**

De geschiedenis van de volkshuisvesting in de jaren tachtig en negentig wordt wel als een revolutie voorgesteld, maar lag in de lijn van ontwikkelingen in de daaraan voorafgaande decennia. De statelijke logica verloor aan invloed, de professionele oriëntatie werd steeds dominanter en voor een associatief patroon was minder en minder ruimte.

Al sinds de Tweede Wereldoorlog hadden vertegenwoordigers van de overheid en de sector moeite met de dominantie van de staat in de volkshuisvesting. In de jaren zeventig gaf staatssecretaris Van Dam corporaties meer zeggenschap over de besteding van hun gelden. Gedwongen door een bezuini-



gingsopgave ging zijn opvolger Brokx nog een stap verder en verminderde de subsidiestroom van het rijk. En plaatselijke instellingen lieten zien zich goed op de particuliere kapitaalmarkt te kunnen redden. CDA-politicus Heerma voltooide deze ontwikkelingen. Hij ontnam rijk en gemeenten de mogelijkheid het corporatiebeleid vooraf richting te geven. De gemeenten verloren hun goedkeuringsrecht op belangrijke transacties en het rijk kon niet langer sturen via leningen en subsidies. Toch verdween de statelijke invloed niet geheel. Deze was alleen beperkt, hoofdzakelijk tot het formuleren van taken en het achteraf beoordelen van de uitvoering ervan.

Corporaties kregen de verantwoordelijkheid zelfstandig vorm te geven aan hun publieke taak. Voor alle betrokkenen was duidelijk wie die verantwoordelijkheid zou dragen: de groeiende schare aan beroepskrachten. Gestimuleerd door de landelijke centrales vergrootten vele plaatselijke corporaties hun rol in het uitvoerende werk. De weg hiernaartoe werd gebaand door schaalvergroting, die een slagvaardig en doelmatig optreden moest versterken. De regering bood alle ruimte voor die professionele oriëntatie. Zo stond Heerma toe dat corporaties de bestuurlijke verantwoordelijkheid overhevelen van vrijwilligers naar vrijgestelde directeuren.

De dominantie van de professionele logica ging, zoals eerder, ten koste van de associatieve inbreng. De inbreng van bewoners en andere betrokkenen als vrijwilligers was klein. Regering, sector en huurdersorganisaties zagen de bewoners primair als een woonconsument, een afnemer van een dienst, geen producent. Overheid en corporaties experimenteerden weliswaar met nieuwe vormen van bewonerszelfbeheer, maar beide partijen misten de motivatie om de uitkomsten te vertalen in nieuw beleid. Het streven naar efficiëntie won het van associatieve samenlevingsidealen.

Het volkshuisvestingsdiscours van de jaren zeventig, tachtig en negentig vertoonde een hoge mate van continuïteit. Dat gold ook voor de oriëntatie op het informele circuit. Onder het kabinet-Den Uyl was het idee geboren corporaties een rol te geven in het eigenwoningbezit. Dit idee kreeg in de jaren tachtig vorm met de opkomst van het Maatschappelijk Gebonden Eigendom, waarbij bewoners eigenaars werden, maar onder de hoede bleven van de corporaties. Deze constructie combineerde een professionele en een informele inbreng en bood een interessant nieuw perspectief op bewonersparticipatie.



## 9.

# BACK TO CIVIL SOCIETY?

(1995-2010)

**Op 22 augustus 1994 liep de ambtsperiode van Enneüs Heerma als staatssecretaris van Volkshuisvesting ten einde. De operatie-Heerma was voltooid. We leven in de tijd van na de verzelfstandiging, na de bruteringsperiode. Die karakteristiek heeft voor verschillende betrokkenen een verschillende lading.**

Voor corporatiebestuurders brak een avontuurlijke periode aan, waarin zij probeerden hun ideaal van sociaal ondernemerschap maatschappelijk te ‘verankeren’. Zij zochten naar een nieuwe verhouding ten aanzien van de politiek en ten aanzien van hun bewoners en wilden zich dienstbaar opstellen. Tegelijkertijd uitten politici en andere opiniemakers keer op keer kritiek op de corporaties. Hun ondernemerschap achtten zij te avontuurlijk. Zij misten de democratische inbedding, die aanvankelijk vorm kreeg in een verenigingsstructuur, later in de verzorgingsstaat.

Voor een deel is het meningsverschil terug te voeren op de vraag naar de taakopvatting van de volkshuisvesters. De herdefiniëring van hun opdracht door Enneüs Heerma (in het Besluit Beheer Sociale Huursector) betekende ook het begin van een nieuwe zoektocht naar de invulling ervan. Hoe kon de ‘primaire doelgroep’ passend gehuisvest worden, hoe konden corporaties zonder overheidssteun financieel gezond blijven, hoe konden huurders betrokken worden in het sociaal ondernemerschap en hoe breed mochten bestuurders hun taak opvatten?

Maar voor een belangrijk deel werd de spanning tussen corporaties en politiek veroorzaakt door een verschillende benadering van de legitimiteitsvraag. Terwijl in de politiek hun democratische bestaansrecht, hun input-legitimiteit, ter discussie stond, zochten corporaties hun legitimiteit in dienstbaarheid in hun output. Dat verschil bleek uit de verschillende invulling van het begrip 'maatschappelijke verankering': door politici opgevat als een terugkeer naar meer directe zeggenschap door overheid en bewoners, door bestuurders als een zoektocht naar 'maatschappelijk rendement'. De vraag naar de identiteit van de woningcorporatie was in deze jaren van wezenlijk belang.

## PAARSE BEVOOGDING

In 1989 stelde de Amerikaanse denker Francis Fukuyama dat de geschiedenis ten einde was gekomen en hij raakte bij velen een gevoelige snaar. Het Westen kende volwassen democratieën, sterke kapitalistische economieën en een door sociale zekerheidsstelsels gegarandeerde welvaart. Na de val van de Berlijnse Muur leken deze westerse concepten wereldwijd ingang te gaan vinden.<sup>1</sup>

Ook in Nederland beschouwden velen de belangrijkste politieke projecten van de twintigste eeuw als afgerond. De grote politieke stromingen, wier lot lang verbonden was met het sociale zekerheids- en democratiseringsproject, verloren veel van hun electorale aantrekkingskracht. Bij de Tweede Kamerverkiezingen van mei 1994 verloren het CDA en de PvdA samen meer dan dertig zetels. Ondanks hun grote verlies bleven de sociaaldemocraten de grootste partij en vormden zij met de VVD en D66 een 'paarse' coalitie onder leiding van oud-vakbondsman Wim Kok. Het was de eerste regeringssamenwerking van de antagonist PvdA en VVD sinds de tijd van Willem Drees. En voor het eerst sinds de invoering van het algemeen kiesrecht namen de confessionelen geen deel aan de landsregering. CDA-voorman Enneüs Heerma was veroordeeld tot oppositieleider, een rol die hem veel minder lag dan die van bestuurder.

Het paarse kabinet benaderde burgers als mondige en autonome individuen, die de kans moesten krijgen zich te ontplooien. Ook de PvdA, die haar ideologische veren van zich afschudde, wilde af van de betutteling van de burger.<sup>2</sup> De regering wilde publieke en semipublieke diensten privatiseren en de burger vrijlaten om op de markt zijn eigen keuzes te maken. Maatschappelijke organisaties zochten aansluiting op de commerciële sector en opereerden in de beleving van velen niet meer tussen burgers en overheid, maar tussen 'staat' en 'markt'.<sup>3</sup>

Ook het bruteringsakkoord van Heerma, dat een privatisering van de woningcorporaties behelsde, werd loyaal uitgevoerd door zijn opvolgers, D66'er Dick Tommel (1994-1998) en VVD'er Johan Remkes (1998-2002), die beiden lid waren van de Tweede Kamer tijdens de vaststelling van het akkoord. Zelfs de in de geschiedenis vaak zo kritische sociaaldemocraten stelden in hun verkiezingsprogramma van 2002 dat corporaties de ruimte moesten hebben om 'zich te ontwikkelen tot sociale ondernemers' en dat 'betuttelende regels' moesten wijken.<sup>4</sup>

De corporaties kregen veel vrijheid om aan hun volkshuisvestingsopgave te voldoen. Al waren de grootschalige rijksleningen en -subsidies weggefallen, op verschillende manieren hielp de overheid mee. De instellingen opereerden in een gunstig fiscaal regime, zo waren hun exploitatieoverschotten vrijgesteld van de vennootschaps- en overdrachtsbelasting. Het rijk maakte het mogelijk dat ze nog steeds goedkoop konden lenen omdat het als achtervang optrad voor het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Bovendien kregen de corporaties bij sociale woningbouwprojecten van gemeentebesturen bouwgrond tegen een gematigde prijs. Alleen dat laatste leverde de corporaties al een voordeel op van ongeveer 400 miljoen euro op jaarbasis.<sup>5</sup>

Toch tekende zich een kentering af. Politici en bewindslieden werden zich bewust van het feit dat zij de teugels hadden laten vieren en de zeggenschap over het volkshuisvestingsbeleid in belangrijke mate uit handen hadden gegeven. In de operatie-Heerma was het toezicht een onderbelicht thema geweest. Onduidelijk was welke verantwoordelijkheden de verschillende landelijke partijen hadden: het ministerie, het Centraal Fonds Volkshuisvesting en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Die vraag bleef onbeantwoord – dat geldt overigens tot op de dag van vandaag. Deze onduidelijkheid veroorzaakte onrust en een politieke behoefte aan meer grip op de sector.

In oktober 1993 nam de Tweede Kamer een motie aan van PvdA en CDA waarin gesteld werd dat de overheid ook na de bruterings 'verantwoordelijkheid blijft dragen met betrekking tot de kwaliteit, beschikbaarheid en betaalbaarheid' en waarin de regering werd verzocht na te gaan of de bestaande regelgeving genoeg sturings- en toezichtsmogelijkheden bood.<sup>6</sup>

In juni 1995 kondigde staatssecretaris Tommel een aanscherping aan van het BBSA, de 'grondwet' van de corporaties. Gezien de publieke taak van corporaties en het 'gemeenschapsgeld' dat in hun organisaties was gestoken achtte hij versterking van het toezicht nodig. Tommel bepaalde dat alle corporatieactiviteiten voortaan een 'direct causaal verband' moesten hebben met

en een 'duidelijk aantoonbare bijdrage' moesten leveren aan de realisatie van volkshuisvestingsdoelstellingen. De gemeente moest daarop scherper toezien, door bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden die corporaties aangingen vooraf te toetsen. En ook de regering zou het 'niet nalaten' de sector en afzonderlijke instellingen 'nadrukkelijk verantwoordelijk te houden voor de in nationaal verband te verrichten volkshuisvestingstaken'. De corporatiecentrales reageerden geïrriteerd op deze 'bevoogdende maatregelen' die niet zouden passen bij hun nieuwe zelfstandigheid.<sup>7</sup>

Een tweede maatregel werd geïnitieerd door de nieuwe volkshuisvestingswoordvoerder van de PvdA-Kamerfractie, Adri Duivesteijn. Deze ging in op een langgekoesterde wens van de Woonbond en wilde corporaties verplichten bewonersraden financieel te ondersteunen. Zijn coalitiepartner VVD voelde er echter weinig voor om een dienstverlener als de corporatie te verplichten een consumentenorganisatie te financieren. De partij verhinderde dat het kabinet nieuw beleid op dit terrein instigeerde. Duivesteijn nam het heft in eigen hand en diende in 1995 zelf de 'Wet op het Overleg Huurder-Verhuurder' in. Deze verplichtte (sociale én particuliere) verhuurders die meer dan honderd woningen beheerden, bewonersparticipatie te faciliteren en te financieren. Behalve de liberalen kreeg Duivesteijn de gehele Tweede Kamer mee en zijn voorstel werd in juli 1998 goedgekeurd.<sup>8</sup>

Ook Tommels opvolger Remkes verstevigde zijn greep op de sector. Kort na zijn aantreden in 1998 voerde Remkes in de Woningwet een nieuw sanctie-instrument in. Voortaan had de minister de bevoegdheid om een corporatie onder het bewind te stellen wanneer haar beleid evident afweek van de sociale taakstelling, een maatregel die in praktijk overigens nauwelijks werd toegepast.<sup>9</sup>

Remkes en zijn collega-bewindslieden stelden daarnaast een werkgroep 'woningcorporaties' in, die voorstellen moest doen hoe meer marktwerking en minder regels in deze maatschappelijke sector mogelijk te maken. De werkgroep, die onder leiding stond van VVD-bestuurder Jan Kamminga, presenteerde haar rapport begin 2000. Zij adviseerde de regering om corporaties te dwingen transparanter te zijn over hun prestaties richting hun maatschappelijke partners. Daarbij bekritiseerde de werkgroep het ontbreken van een 'gelijk speelveld' op de woningmarkt, door het bevoordelen van de woningcorporaties met de vrijstelling voor de vennootschaps- en overdrachtsbelasting, en adviseerde zij die fiscale voordelen op termijn op te heffen.<sup>10</sup>

Remkes kon zich in dat standpunt vinden. In zijn beleidsnota *Mensen, wensen, wonen* uit november 2000 kondigde hij een verdere verscherping van het toezicht aan door naast het Centraal Fonds Volkshuisvesting een ‘Centraal Toezichtorgaan Woningcorporatie’ op te richten, dat de financiële gezondheid en risico’s van de corporaties scherp in de gaten moest houden.<sup>11</sup> Tot deze maatregel kwam het niet – helaas niet, zouden sommigen achteraf zeggen, nu verschillende corporaties in geldproblemen zijn geraakt.

Hoe dan ook, in de jaren na de bruteringswet werd al snel duidelijk dat de regering haar steun aan de woningcorporaties nog weleens verder zou kunnen gaan terugschroeven, maar dat zij het toezicht op de sector zeker niet wilde versoepelen. Integendeel, de regering trok de teugels steeds steviger aan.

## CORPORATE GOVERNANCE

Voor de corporaties gold de overheid ondertussen niet langer als ‘veilige moeder’.<sup>12</sup> Rijk en gemeenten toetsten hun beleid weliswaar maar stuurden veel minder. Bestuurders zochten een nieuw ankerpunt en vonden dat in de markt. Zij maakten zich op om enerzijds te ‘overleven op de markt’, anderzijds diezelfde markt ‘nog beter te bedienen’.<sup>13</sup>

Die aansluiting op de markt wilden betrokkenen bereiken door een daadkrachtiger organisatie met een slagvaardiger bestuur. Zij grepen de mogelijkheid aan die Heerma had geopend voor een ‘tweelaags’ bestuursmodel, waarbij de directeur de bevoegdheden van het bestuur overnam en werd gecontroleerd door een raad van commissarissen. Veel corporaties meenden dat dit bestuursmodel beter paste bij de gegroeide praktijk, waarin directeuren feitelijk veel macht naar zich toegetrokken hadden, en wilden daarmee het toezicht op de uitvoerende macht versterken.

De landelijke koepels stimuleerden deze ontwikkeling en wilden zelf niet achterblijven. Toen NWR-voorman Ben Kempen in 1995 – op 58-jarige leeftijd – met vervroegd pensioen ging, hervormde zijn gedoodverfde opvolger Nico van Velzen het bestuur van de Woningraad. Hijzelf werd directeur-bestuurder. Het toezicht werd ondergebracht bij een raad van commissarissen onder leiding van voormalig CDA-staatssecretaris Brokx. Het NCIV nam deze stap twee jaar later, toen directeur Gerrit Aquina eveneens op 58-jarige leeftijd afzwaaide. Zijn voormalige rechterhand Willem van Leeuwen werd de nieuwe directeur-bestuurder. Een raad van toezicht werd geïnstalleerd onder



voorzitterschap van Aquina's illustere voorganger Frans Andriessen, inmiddels gepensioneerd na een lange politieke carrière als CDA-politicus, minister en Eurocommissaris.<sup>14</sup>

De corporatiewereld spiegelde zich sterk aan het bedrijfsleven. Toen een groep beursgenoteerde bedrijven zich bezon op de bestuurspraktijken en een commissie 'Corporate Governance' installeerde – onder leiding van oud-bestuurder van verzekeringsmaatschappij Aegon Jaap Peters –, meenden de corporaties dat zij niet konden achterblijven. Eind 1997 formeerden de NWR en het NCIV de commissie 'Intern Toezicht Woningcorporaties', waarin Peters desgevraagd zitting nam. Het rapport juichte de toepassing van het tweelaags toezichtsmodel in de corporatiesector toe. Meer bestuursniveaus zouden 'op zijn best tot dubbel werk' leiden of zelfs tot 'bevoegdheidsconflicten', aldus de commissie. Peters werd daarna gevraagd richtlijnen te ontwerpen voor een passende beloning van de met meer verantwoordelijkheden belaste directeuren. Hij adviseerde hun een salaris van honderdduizend tot driehonderdduizend gulden per jaar in het vooruitzicht te stellen, 'marktconform' zoals dat heette.<sup>15</sup>

De wens slagvaardig te kunnen opereren stond in de ogen van velen haaks op het verenigingskarakter van veel corporaties. Dat beperkte het functioneren van corporaties als 'zelfstandige ondernemers'.<sup>16</sup> Veel instellingen namen afscheid van het verenigingsmodel en kozen voor een stichtingsvorm. Aan het einde van de jaren negentig was nog maar een kwart van de corporaties een woningbouwvereniging – lange tijd was dat driekwart geweest.<sup>17</sup>

Ook in de politiek verdween het enthousiasme voor de verenigingsgedachte. In 1975 hadden de PvdA en D66 nog gevochten voor het wettelijk stimuleren van de woningbouwvereniging. Het tweede paarse kabinet, gesteund door diezelfde PvdA en D66, stelde in 1999 voor om de voorkeursclausule uit de Woningwet te schrappen. Zonder verdere toelichting en discussie werd het wetsvoorstel door de Tweede Kamer aanvaard.<sup>18</sup> Het ideaal van volkshuisvestingsverenigingen had de interesse van de politiek volledig verloren.

Het verdwijnen van de woningbouwverenigingen had alles te maken met een nieuwe fusiegolf in de sector. Na alle fusies van de jaren zeventig en tachtig streefden veel instellingen nu opnieuw naar vergroting van hun organisatie en werkveld. Betrokkenen meenden dat het nodig was de corporatie te vestigen als sterke partij nu zij het overheidsnest verlaten hadden. Bovendien hoopten zij met een grote organisatie beter in te kunnen spelen op de diverse vragen op de

woningmarkt. Het gonsde in de jaren negentig van de geruchten over mogelijke combinaties: wie zou met wie gaan? In de moeilijke onderhandelingstrajecten waren de leden en ledenraden voor veel directeurs een sta in de weg.

Zo probeerde Gerard Anderiesen als directeur van de Amsterdamse Algemeene Woningbouwvereniging zijn leden te overtuigen van een samengaan met een andere corporatie uit de hoofdstad. Tot zijn grote ergernis stuitte zijn doorwrochte argumentatie steeds op een eenvoudig: 'we voelen er niets voor'. De directeur trok de toegevoegde waarde van de ledenraad voor de corporatie hardop in twijfel en hekelde het feit dat zijn grootste opposant al lang niet meer in Amsterdam, maar in Lelystad woonde.<sup>19</sup>

Toen een nieuwe fusiegolf zich aankondigde kwam ook het bestaansrecht van twee afzonderlijke corporatiecentrales onder druk te staan. Steeds meer corporaties hadden een neutrale kleur gekregen. Namen als 'Sint Joseph' of 'Patrimonium' werden steeds minder gehoord. Bovendien kwamen het NCIV en de NWR tot de overtuiging dat de verbinding tussen hun dienstverlening en belangenbehartiging de relatie met hun leden vertroebelde. Corporaties moesten in hun ogen vrij kunnen kiezen door welke partij zij zich lieten adviseren en ondersteunen en door welke zij zich lieten vertegenwoordigen. Maar in die situatie hoefde een monopoliepositie van een landelijke centrale ook minder gevreesd te worden. Als het ging om de belangenbehartiging was eenheid juist gewenst.

Vlak voor zijn vertrek riep NCIV-directeur Aquina de centrales op samen verder te gaan. In een interview met het dagblad *Cobouw* van 13 december 1996 plaatste hij vraagtekens bij het bestaan van twee afzonderlijke centrales. Door de fusies nam het aantal corporaties af en cultuurverschillen waren langzamerhand verdwenen.

Van Velzen en Aquina's opvolger Van Leeuwen hadden daar wel oren naar en de fusie kwam er buitengewoon snel. Begin maart 1997 hielden de beide centrales een enquête onder hun achterban. Daaruit bleek dat tachtig procent van de corporaties voor een samengaan van de twee koepels was. Na een klein jaar onderhandelen besloten de centrales in februari 1998 tot een fusie, die formeel op 1 mei plaatsvond. Om een calimero-complex te voorkomen werd de voorman van de kleinste koepel, Willem van Leeuwen, het gezicht van de nieuwe landelijke vereniging. Zij werd gedoopt met de naam Aedes, Latijn voor 'huis met veel kamers' – de vereniging moest er immers voor alle corporaties zijn. De dienstverlening werd verzelfstandigd in verschillende advies-

kantoren, die namen kregen als Quintis en Atrivé. Aedes zelf kreeg minder dan tweehonderd medewerkers toebedeeld. Voor de levensbeschouwelijke gedachtevorming richtte Aedes een Forum voor Inspiratie en Zingeving op, dat in de loop van de tijd verschillende symposia organiseerde en publicaties verzorgde.<sup>20</sup>

De oriëntatie op de markt kleurde het optreden van de nieuwe landelijke vereniging van woningcorporaties. Aedes mocht geen corporatiekoepel of -centrale heten. In een interview in een van de laatste nummers van het *Corporatie Magazine* van het NCIV presenteerde voorman Willem van Leeuwen zijn vereniging als een 'branche-organisatie van een bedrijfstak'. Bij deze nieuwe insteek hoorden nieuwe woorden: *follow-up*, *spin-off*, *stakeholders*, *checks and balances*. 'Een gesprek met Van Leeuwen lijkt soms wel op een managementcursus op de BBC,' zo verzuchtte interviewer Jos van Dieten.<sup>21</sup> Dit was de nieuwe taal van de volkshuisvesting.

Plaatselijk kwam de fusiegolf vanaf 1998 pas echt goed op gang. Van de achthonderd werkzame corporaties uit dat jaar was in 2010 de helft samengesmolten met een zusterinstelling.<sup>22</sup> In een beleidsnota reageerde staatssecretaris Remkes kritisch op de fusiegolf. Hij stelde dat onderhandelende corporaties moesten 'aantonen dat een fusie in het belang is van de woonopgave, dat de lokale binding behouden blijft en dat de fusie efficiencyvoordelen biedt die tot een lagere huurontwikkeling leiden.' In de praktijk liet hij het schaalvergrotingsproces ongemoeid.<sup>23</sup>

Opvallend was dat vooral de relatief grotere partijen deelnamen aan fusies. Uit een onderzoek van Aedes in december 1998 bleek dat van de instellingen die tot vijfhonderd woningen beheerden slechts tien procent betrokken was bij fusiebesprekingen. In de categorie corporaties met vijfduizend woningen of meer was dat aantal zes maal zo hoog.<sup>24</sup> Het beeld van de sector werd meer en meer gedomineerd door de groten, met namen als Vestia, Woonbron of De Alliantie. Zij werden vaak actief in een grote regio, in sommige gevallen zelfs door het hele land, en hadden honderden personeelsleden in dienst. Langzamerhand ontstond een situatie waarbij ruim honderd corporaties gezamenlijk driekwart van het sociale woningbezit beheerden, bijna twee miljoen woningen. De invloed van bijna driehonderd kleinere instellingen, met minder dan vijfduizend woningen in beheer, is op landelijk niveau marginaal.<sup>25</sup>

## REINVENTING CIVIL SOCIETY

Het marktdenken kwam niet geheel in de plaats van oude idealen. Twee maanden na de oprichting gaf Aedes een brochure uit over 'woningcorporaties als maatschappelijke middenveldorganisatie'. De landelijke vereniging benadrukte dat corporaties voortgekomen zijn uit particulier initiatief en dus 'geworteld' zijn in de samenleving. En die 'maatschappelijke verankering' wilde Aedes verder versterken.<sup>26</sup>

Hier klonk de stem van directeur-bestuurder Willem van Leeuwen. De oud-medewerker van het NCIV liet zich inspireren door de herwaardering van het maatschappelijk middenveld binnen het CDA. Niet toevallig kende de brochure ook een discussiebijdrage van Jan Peter Balkenende, een voor-  
aanstaand christendemocratisch denker, die kort daarvoor Tweede Kamerlid geworden was. Van Leeuwen zelf verkoos ook ten aanzien van dit onderwerp het Engels. 'De oorsprong van de corporaties ligt in een "civil society" met betrokken burgers', aldus de Aedesvoorman tijdens een discussiebijeenkomst. In een lezing voor een Europese organisatie voor sociale huisvesters stelde hij zelfs dat corporaties in Nederland een rol hadden in 'reinventing' en de 'empowerment of the civil society'.<sup>27</sup>

Met deze begrippen beoogde Van Leeuwen geen terugkeer naar een historisch verenigingsmodel of andere vorm van democratisering. Maatschappelijke verankering vatte hij in de eerste plaats op als een taak, de taak 'maatschappelijk rendement' te behalen. Zo stelde Van Leeuwen, in een tweede brochure over de corporatie als 'maatschappelijke onderneming', dat corporaties 'klantgedreven bedrijven' moesten worden, niet gericht op financiële winst, maar op 'het voortbrengen van maatschappelijk nut'.<sup>28</sup>

Maar wie moest dan vaststellen welk maatschappelijk nut beoogd moest worden en of de doelstellingen bereikt werden? In de eerste plaats was dat de sector zelf. Op het eerste congres van Aedes betoogde Van Leeuwen dat de corporaties een 'derde weg' moesten bewandelen tussen staat en markt door 'zelfregulering'. In een 'bedrijfstakcode' zouden corporaties aangeven welke doelen zij wilden behalen en hoe. Door onderlinge 'visitatie' zouden instellingen elkaar kunnen helpen hun werk te optimaliseren.<sup>29</sup>

In de eerste vier jaar van haar bestaan gaf de landelijke vereniging aan deze zelfregulering vorm. In februari 2002 presenteerden de corporaties hun doelstellingen in de AedesCode. Ze gaven aan als 'maatschappelijke onderneming' te streven naar 'optimaal maatschappelijk presteren', zodat

‘een ieder die wil wonen, nu en in de toekomst, een beroep op Aedes-leden kan doen’ en deze ‘klanten zo veel mogelijk keuzevrijheid’ zouden krijgen.<sup>30</sup> Om hun financiële prestaties te meten startte de landelijke vereniging een objectieve ‘benchmark’: de AeDex. Daarnaast kwam er een visitatiebureau (Raeflex), die via bezoeken, gesprekken en onderzoek de prestaties van afzonderlijke corporaties beoordeelde en adviseerde waar deze te verbeteren. AeDex en Raeflex waren formeel onafhankelijk, maar oud-medewerkers van Aedes hadden er veel invloed. Zelfstandiger was een Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties, waarin een deel van de commissarissen van lokale instellingen zich vanaf 2002 verenigden. Deze vormen van ‘benchmarking’ en versterking van het toezicht werden overigens niet verplicht gesteld.

Bij het vaststellen van de doelen en het beoordelen van de prestaties wilden de corporaties ook andere partijen betrekken. Zij zochten, zoals het in de AedesCode werd geformuleerd, een ‘open dialoog’ met hun ‘stakeholders’, betrokken of belanghebbende maatschappelijke partijen: gemeentelijke overheden, huurdersorganisaties, zustercorporaties en andere lokale maatschappelijke instellingen. Bij de vaststelling van hun beleid wilden corporaties ‘zich rekenschap geven’ van de ideeën en belangen van deze partijen, hen ‘tijdig en adequaat informeren’ en, ten slotte, ‘met hen overleggen’. Samen met gemeenten wilden ze op zoek naar een ‘gezamenlijke visie’ op de lokale woonopgave en bewoners wilden ze zo veel mogelijk laten meedenken wanneer beleidsonderwerpen voor hen ‘direct van belang’ waren.<sup>31</sup>

In de praktijk kreeg deze dialoog verschillend vorm. Vele corporaties sloten met het gemeentebestuur een prestatieovereenkomst, waarin zij gezamenlijke doelen en onderlinge verantwoordelijkheden vaststelden. Bestuurders bespraken hun beleid met de bewonersraden en vaak ook met bredere adviesraden, waarin vertegenwoordigers van belanghebbende partijen zitting namen. Op lokaal niveau hadden huurders in bewonerscommissies de mogelijkheid te reageren op de voornemens van hun corporatie. In woningblokken waar corporaties een deel van hun woningen verkochten, al dan niet via het concept van Maatschappelijk Gebonden Eigendom, werden Verenigingen van Eigenaren gevormd. Daarin vertegenwoordigden corporatiemedewerkers de huurders en bespraken zij met de kopers de beslissingen over het onderhoud.

Het begrip ‘maatschappelijke verankering’ hield voor veel corporaties

in dat zij hun werk goed deden en daarbij de wensen van maatschappelijke partners betrokken. Door de bank genomen slaagden zij daarin overigens goed, zo bleek uit landelijke enquêtes.<sup>32</sup> Maar duidelijk werd ook dat hun 'civil society'-ideaal niet duidde op een verlangen naar een reactivering van de burger in het volkshuisvestingswerk. Corporaties zagen de historisch gegroeide verhouding tussen sociale verhuurders en woonconsumenten als een onveranderlijk gegeven.

Deze ontwikkeling werd ook zichtbaar in de veranderde taakopvatting van corporaties op het gebied van de woningtoewijzing. Lang hadden bestuurders gemeend dat corporaties door hun kennis van hun achterban het best in staat waren de woningen te verdelen. Na de oorlog hadden veel gemeenten de toewijzing voor een belangrijk deel in handen genomen en zij hadden daarin rechtvaardige verdeling en gelijke behandeling van hun burgers voorop gesteld. Deze waarden hadden de corporaties zich langzamerhand eigen gemaakt. In oktober 2000 ontwierpen ruim vijftig corporaties in de provincie Utrecht en Noord-Holland een regionaal aanbodsysteem van beschikbare huizen: Woningnet. Mensen konden zich voortaan inschrijven bij dit regionaal woningaanbodstelsel en reageren via post, telefoon of internet. Steeds meer corporaties sloten zich aan of richtten in hun eigen regio een 'woonnet' op. Het merendeel van de sociale huurwoningen was niet langer bereikbaar via een afzonderlijke woningcorporatie, maar via deze anonieme toewijzingsinstanties.<sup>33</sup> Zij waren illustratief voor de gewijzigde verhoudingen tussen de volkshuisvesters en hun achterban.

## ROBIN HOODS

Corporaties ambieerden sociale ondernemingen te worden die aantoonbaar maatschappelijk rendement behaalden. Met het wegvallen van een groot deel van de overheidssteun was dit geen eenvoudige opgave. Het werken voor kwetsbare en kansarme groepen op de woningmarkt was haast per definitie een onrendabele bezigheid. Het corporatiekader vond een antwoord in het 'Robin Hood'-concept. Zij wilden commerciële activiteiten opzetten en woningen verkopen om de winst te besteden aan het sociale werk. Geld weghalen bij de rijken en het brengen bij de armen dus.<sup>34</sup>

Deze aanpak werkte goed zolang de economie het toestond. De corporaties konden goedkoop aan kapitaal komen via het Waarborgfonds Sociale

Woningbouw. Bovendien gingen de woningen die ze te koop aanboden snel van de hand en waren ze in korte tijd flink in waarde gestegen.

Een voorbeeld bij uitstek gaf de Woningstichting Patrimonium Amsterdam. Deze corporatie, met ongeveer twintigduizend woningen in de regio in beheer, werd aan het begin van de jaren negentig benaderd door de Bijlmermeercorporatie Nieuw Amsterdam. Door aanhoudende leegstands- en beheerproblemen in de Bijlmer had deze instelling een jaarlijks exploitatiekort van miljoenen guldens. Haar bestuurders concludeerden dat het gebied slechts toekomstwaarde had wanneer een groot deel van de flats gesloopt zou worden om plaats te maken voor laagbouw. Het landelijke corporatiefonds kon eenmalige steun bieden, maar ook dan zou Nieuw Amsterdam geen lang leven beschoren zijn. Patrimoniumdirecteur Hubert Möllenkamp bood aan het hele woningbezit over te nemen. Zijn corporatie was een draagkrachtige organisatie met een eigen projectontwikkelingsbedrijf. Voor Patrimonium was dit een kans om concreet volkshuisvestingswerk te gaan doen en tegelijkertijd de organisatie te laten groeien. Met zijn steun maakten de hoogbouwflats plaats voor buurten met eengezinswoningen, die in de media werden beschreven als multiculturele Vinex-wijken.<sup>35</sup>

De problematiek van de Bijlmer was exemplarisch voor de grootstedelijke problemen die tijdens de paarse jaren onmiskenbaar geworden waren. De groeiende groep niet-westerse immigranten, aan het begin van de jaren negentig ruim vijf procent van de bevolking, concentreerde zich in de grote steden. In 1995 had een kwart van de grootstedelijke wijken een bevolking die voor meer dan tachtig procent van niet-Nederlandse afkomst was.<sup>36</sup> De sociale cohesie stond onder druk van taalproblemen. Bovendien ontstond met de oververtegenwoordiging van migrantengroepen ook een concentratie van laagopgeleide, kansarme gezinnen in de steden. Op 29 januari 2000 sprak de prominente sociaaldemocratische publicist Paul Scheffer in het *NRC Handelsblad* openlijk over een 'multicultureel drama': De 'werkloosheid, armoede, schooluitval en criminaliteit hopen zich op bij de etnische minderheden,' aldus Scheffer, die waarschuwde dat de 'enorme aantallen achterblijvers en kanslozen' de Nederlandse samenleving in toenemende mate zouden gaan 'belasten'. Plaatselijk werd het maatschappelijk ongenoegen gekanaliseerd door de opkomst van partijen die de 'leefbaarheid' van hun steden als politiek hoofdonderwerp aanwezen.<sup>37</sup>



Ook veel corporaties spanden zich in om de lokale leefbaarheid te verbeteren en 'de zaak bij elkaar te houden', zoals een groep Amsterdamse corporaties zich expliciet ten doel stelde. Zij gingen een actief plaatsingsbeleid voeren in hun wijken om ervoor te zorgen dat migranten gespreid werden over de verschillende buurten en er geen getto's zouden ontstaan. De mogelijkheden hiertoe waren overigens beperkt: buurten met een grote sociale cohesie kenden een lage verhuisfrequentie, andere buurten werden door de oorspronkelijke inwoners gemeden en kenden een hoge leegstand. Corporaties organiseerden daarnaast 'portiekgesprekken', waarin huurders met elkaar in contact werden gebracht, conflicten werden beslecht en bewoners werden opgeroepen om zelf ook bij te dragen aan de leefbaarheid van hun wijk. 'Als de mensen elkaar kennen, zijn ze bereid voor elkaar, en niet langer vreemden,' zo vatten de Amsterdamse corporaties de aanpak samen.<sup>38</sup>

Ook in andere plaatsen zochten corporaties naar nieuwe manieren om de betrokkenheid van bewoners bij hun omgeving te stimuleren. Zij zagen de verkoop van woningen als een instrument, niet alleen om vermogen vrij te maken, maar ook om bewoners te betrekken bij het woning- en wijkbeheer. Jaarlijks verkochten de Nederlandse corporaties meer dan tienduizend woningen, veelal in beschermde koopconstructies (zoals het Maatschappelijk Gebonden Eigendom), waarbij corporaties en huiseigenaren verantwoordelijkheden en risico's deelden.<sup>39</sup>

Gesteund door de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting richtten enkele instellingen, naar analogie van de VVE's, Verenigingen van Wijkeigenaren op. Zij gaven deze verenigingen zeggenschap over 'leefbaarheidsbudgetten' en lieten hen zo meebeslissen in het te voeren wijkbeleid. In sommige gevallen werd van de leden zelf verwacht dat zij 'buurtaandelen' aanschaffen om zo ook een financiële bijdrage te leveren aan het wijkbeheer.<sup>40</sup>

In de wijkaanpak spiegelde corporatiebestuurders zich aan het buitenland. Het tegenbeeld werd gevormd door de Parijse voorsteden, met slecht onderhouden flats, kale openbare ruimte en een gebrek aan publieke voorzieningen. Toen daar gewelddadige confrontaties plaatsvonden tussen jongeren en de politie gaf Frank Bijdendijk, directeur van corporatie Het Oosten, een fotoboekje uit waarin hij de leefomgeving van de jeugd in kaart bracht. Het kreeg de sprekende titel: 'Wonen in wanhoop, stedenbouw en architectuur van brandhaarden.'<sup>41</sup>

Maar er waren ook inspirerende voorbeelden. Veel bestuurders ondernamen studiereizen naar Engelse steden als Birmingham en Manchester, die een langere traditie van sociaal beleid kenden. De *housing associations* aldaar werkten met de wortel en de stok. Goed gedrag werd financieel beloond, slecht gedrag bestraft en kon er zelfs toe leiden dat mensen een nieuwe woning geweigerd werd.<sup>42</sup> Anderen keken naar Duitsland en Scandinavië, waar nog steeds veel gewerkt werd met coöperatieve vormen van woningbezit. De manier waarop bewoners daar zelf verantwoordelijkheden kregen in het woningbeheer fascineerde veel Nederlandse bestuurders. Een groep Brabantse corporaties liet er zelfs wetenschappelijk onderzoek naar verrichten.<sup>43</sup>

Verschillende bestuurders zochten de grenzen op van wat volkshuisvestingswerk mocht heten. Zo kwam de Rotterdamse stichting Onze Woning, later opgegaan in Woonbron, in het nieuws vanwege de introductie van een kartonnen 'woondoos' voor daklozen. Deze woondoos, ontwikkeld door de Technische Universiteit Delft en verspreid in samenwerking met het Leger des Heils, was waterdicht, kon overdag als een klein pakketje onder de arm worden meegenomen en was na uitvouwen zo groot dat de benen erin gestrekt konden worden. Het was een ludieke actie. De initiatiefnemers hoopten dat deze 'Derde-Wereldoplossing' maar weinig toepassing zou krijgen en wilden vooral aandacht vragen voor de ruim drieduizend zwervers in de havenstad. Om het niet bij woorden te laten verschaft Onze Woning tevens huisvesting aan het Pension Maaszicht, een opvanghuis voor zwerfjongeren die tussen de wal en het schip dreigden te raken.<sup>44</sup>

De 'paarse' bewindslieden reageerden verheugd op dergelijke initiatieven. Tommel en Remkes voegden in 1996 en 2001 twee nieuwe taakvelden toe aan het BBSA. Woningcorporaties kregen de opdracht om te investeren in 'de leefbaarheid' en 'het woongenot' van de buurten en wijken waar ze werkten. Daarnaast moesten zij zich richten op 'wonen en zorg', oftewel het bijstaan van organisaties voor zorgbehoevende groepen, zoals daklozen, ouderen en gehandicapten, op het gebied van de huisvesting.<sup>45</sup>

## MEER AVONTURIEREN DAN ONDERNEMEN

Onder paars groeide een gevoel van onbehagen bij veel Nederlanders. Zij vreesden voor het wegvallen van de zekerheden van de verzorgingsstaat, waren ongerust over de gevolgen van de globalisering van het bedrijfsleven en

voelden zich vervreemd van het maatschappelijk middenveld, waar de commercialisering en schaalvergroting een hoge vlucht namen.<sup>46</sup>

Het onbehagen werd krachtig verwoord door politici op de flanken van het politieke spectrum. Zo groeide de Socialistische Partij onder de acht paarse jaren van twee tot negen zetels. Maar nog indrukwekkender was de opmars van de extravagante socioloog Pim Fortuyn, die zowel de paarse laksheid ten aanzien van de integratieproblematiek als de verwording van maatschappelijke instituties fel bekritiseerde. Nadat hij daags voor de verkiezingen door een politieke moord van het leven werd beroofd, maakte zijn partij een ongekend debuut in de Kamer met zesentwintig zetels. In zijn voetsporen trad Geert Wilders. Op hun eigen manier waren zij charismatische leiders van een nieuwe sociale beweging.<sup>47</sup>

In deze roerige tijden bleek het CDA voor vele kiezers een veilige vluchtheuvel. Zijn politiek leider Jan Peter Balkenende werd in 2002 de nieuwe premier en leidde tot 2010 verschillende kabinetten. In de politieke turbulentie volgden bewindslieden voor de volkshuisvesting elkaar snel op. Van 2002 tot 2007 waren de verantwoordelijke ministers van liberale huize: Henk Kamp, Sybilla Dekker en Pieter Winsemius. In de christelijk-sociale coalitie van CDA, PvdA en ChristenUnie, tussen 2007 en 2010, waren het sociaaldemocraten: Ella Vogelaar en Eberhard van der Laan. In de portefeuille van de laatste twee waren 'Wonen, Werken en Integratie' gecombineerd, hetgeen nog eens illustreerde dat de volkshuisvesting onlosmakelijk verbonden was met de sociale kwesties van deze tijd.

Aan de woningcorporaties ging deze roerige periode niet voorbij. Net als in andere sectoren was de commercialisering en schaalvergroting van de volkshuisvesting onderwerp van kritiek. Kritiek kwam er vooral op directeur-bestuurders die moeilijk bleken te kunnen omgaan met de grote vrijheid en verantwoordelijkheid die zij hadden gekregen. Soms ging het om treurige misstappen, maar soms ook om evidente malversaties en zelfverrijking.<sup>48</sup>

Veel opzien baarde bijvoorbeeld de zaak rondom de Stichting Wonen Zwolle uit 2004. In ruil voor voordelige opdrachten liet haar directeur Ruud Rijnhart bouwbedrijven opdraaien voor de kosten van de verbouwing van zijn woning, vakanties en bezoeken aan het bordeel. De schade voor de woningstichting werd begroot op bijna een miljoen euro. Rijnhart werd veroordeeld tot tweeënhalf jaar cel.<sup>49</sup>

Recenter sprak de zaak rond Hubert Möllenkamp tot de verbeelding. *De Telegraaf* onthulde in 2008 dat de redder van de Bijlmer zich als een ‘zonnekoning’ verrijkte met het corporatiegeld en zich rond liet rijden in een Maserati van de zaak. Nadat ook verdachte financiële transacties aan het licht kwamen werd Möllenkamp afgezet en diende de corporatie een miljoenenclaim in tegen haar voormalige topman.<sup>50</sup>

Dergelijke misstanden waren pijnlijk voor de sector. Misschien nog pijnlijker was de kritiek op zijn ideaal van maatschappelijk ondernemerschap, de brede taakopvatting, commercialisering en schaalvergroting. Juist de meest vooruitstrevende directeuren kwamen onder vuur te liggen.

Dat gold bijvoorbeeld voor de sociaaldemocratische bestuurder Leks Verzijlbergh, in 2000 benoemd tot directeur van het Maastrichtse Servatius, een van de oudste corporaties van Nederland. Verzijlbergh investeerde meer dan honderd miljoen euro in de bouw van een prestigieuze universitaire campus. Maar toen de Maastrichtse hoogleraar bedrijfseconomie Tjeu Blommaert in het voorjaar van 2009 werd benoemd tot voorzitter van de raad van toezicht oordeelde hij vernietigend. Er was geen enkel contract met de universiteit en geen idee van de toekomstige opbrengsten. Dit was ‘meer avonturieren dan ondernemen’, aldus Blommaert. Verzijlbergh ruimde het veld en het nieuwe bestuur eiste de miljoenenverliezen terug.<sup>51</sup>

Niet minder geruchtmakend was het Rotterdamse avontuur met een voormalig passagiersschip van de Holland-Amerika Lijn. De oceaanstomer werd in 2005 aangekocht door Martien Kromwijk, directeur-bestuurder van Woonbron. Na een grote opknapbeurt zou het als horeca- en congrescentrum in de achterstandswijk Katendrecht dienen en naar verwachting honderdduizenden bezoekers per jaar trekken en aan honderden studenten een opleidingsplek bieden. Het was een onderneming die lang ondenkbaar was geweest in volkshuisvestingsland. Maar van veel kanten oogstte Kromwijk waardering voor de durf en creativiteit waarmee hij aan zijn maatschappelijke opgave vorm gaf. Minister Dekker gaf hem alle ruimte, net als haar opvolgers. Maar de SS Rotterdam kwam er slechts na herhaaldelijke financiële tegenslagen, onder andere door de vondst van asbest aan boord. Het miljoenen verslindende project bracht de Rotterdamse instelling in 2009 aan de rand van de financiële afgrond. Onder druk van het parlement en de regering stapte de raad van commissarissen op. Niet veel later vertrok ook directeur Martien Kromwijk, al was het motief voor zijn vertrek in mist gehuld.<sup>52</sup>



De SS Rotterdam 'komt thuis' in het Rotterdamse Katendrecht, 4 augustus 2008. Bron: Creative Commons licentie, Kinyuen

Collega's uit het veld hadden ondertussen hun buik vol van deze avonturen. 'Natuurlijk wil ik ook een bootje!', schreef Gerrit Teunis, directeur van een Overijsselse corporatie, gekscherend in een opiniestuk. 'Maar dan geen stoomboot, liever een kano. Een kano voor het rustige water van de Vecht en soms voor het bevaren van een wilde rivier. Maar als ik dat wil, ga ik wel naar de Ardennen. Daarvoor moet je niet in Nederland zijn. Ik laat me niet in de boot nemen.'<sup>53</sup>

Ook de schaalvergrotingsgedachte kwam onder vuur te liggen. De grote bureaucratische apparaten van sommige instellingen hadden nauwelijks meer een band met de lokale gemeenschap en leverden soms maar weinig efficiëntiewinst op.<sup>54</sup> In 2006 drong de Tweede Kamer aan op een verbod op fusies die zouden leiden tot corporaties met meer dan tienduizend woningen. Een algemeen verbod ging de regering te ver, zij wilde ieder voornemen tot fusie steeds op zichzelf beoordelen.<sup>55</sup> In de praktijk stond zij een voortgaande schaalvergroting oogluikend toe.

Misschien wel het schadelijkst voor het aanzien van de gehele sector was de ontwikkeling van de salarissen van de corporatietop. Niet altijd volgden deze de richtlijnen van het BBSA, dat een 'sobere en doelmatige' bedrijfsvoering en een 'beheerste ontwikkeling van de loonstijging' voorschreef.<sup>56</sup>

De Aedescommissie-Peters had in 2000 geadviseerd directeur-bestuurders een jaarsalaris van honderd- tot driehonderdduizend gulden (vijftig- tot honderdvijftigduizend euro) te betalen. Dat was niet mis. Een minister verdiende op dat moment ongeveer honderdduizend euro per jaar. Daarbij was niet duidelijk in hoeverre corporaties zich aan deze richtlijnen hielden. Zij hadden geen wettelijke plicht het publiek gegevens te verstrekken omtrent de bestuursvergoedingen.

In 2004 riep Aedes de corporaties op die openheid wel te geven. Aanleiding was een rapport van de commissie onder leiding van Unilever-topman Morris Tabaksblat, die beursgenoteerde bedrijven opriep meer transparantie te geven over de salariering van hun bestuurders. Een van de leden was Gilles Izeboud, werkzaam in de accountancy en voormalig bestuursvoorzitter van Patrimonium Amsterdam. Aedes verzocht hem ook het vergoedingsbeleid van de corporaties onder de loop te nemen. Izeboud adviseerde ook de corporatietop zijn salarissen openbaar te maken. Tegelijkertijd pleitte hij voor een verhoging van het maximuminkomen in de sector tot ruim tweehonderdduizend euro.<sup>57</sup> Het advies van Izeboud was echter vrijblijvend.

Den Haag greep in. In 2005 nam de Tweede Kamer een motie aan van D66-politicus Bert Bakker om de topsalarissen in de semipublieke sector te begrenzen op het loon van een minister. Bakker zei de excessen in de non-profitsector 'spuugzat' te zijn: 'Het gaat om onze premie- en belastingcenten'.<sup>58</sup> Maar de verantwoordelijke minister van Binnenlandse Zaken, vvd'er Johan Remkes, voerde de motie niet uit. Hij noemde direct ingrijpen 'het allerlaatste paardenmiddel' en waarschuwde voor een 'stalinistisch kader'. Wel verplichtte hij semipublieke organisaties, zoals de woningcorporaties, om de vergoedingen aan hun top openbaar te maken wanneer deze boven een ministersalaris uitkwamen. Deze norm, omdat deze onder premier Balkenende tot stand kwam wel de Balkenendenorm genoemd, steeg in de loop der jaren tot bijna twee ton.<sup>59</sup>

Bij de eerste publicaties bleek ongeveer een op de acht corporatiebestuurders de Balkenendenorm te overschrijden. Eenzaam aan de top stond Erik Staal, directeur-bestuurder van het Rotterdamse Vestia, een instelling met meer dan duizend medewerkers en bijna honderdduizend woningen in beheer. Staal streek een jaarsalaris op van 450.000 euro. Dat kwam hem en zijn corporatie op veel kritiek te staan – later nog meer, toen Staal aftrad vanwege financieel wanbeleid en een 'gouden handdruk' van 3,5 miljoen euro.

Maar ook de kleinere corporaties waren niet altijd even zuinig. Onderzoek van Aedes wees uit dat de eigen Izeboudnorm door ongeveer een kwart van de corpo-



raties werd overschreden. Zo verdiende bijna twintig procent van de directeuren van instellingen met minder dan tweeduizend woningen meer dan een ton.<sup>60</sup>

Vanaf 2006 kwam ook de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties met eigen richtlijnen voor de beloning van commissarissen. De rede- ring van de vereniging was opmerkelijk. Ze stelde dat bij een maatschappelijke onderneming 'terughoudendheid' paste in de vergoeding voor commissariaten. Als uitgangspunt voor een 'maatschappelijk aanvaardbaar maximum' dienden echter de salarissen van de top van semipublieke instellingen. Omgerekend kwam dit neer op honderd euro per uur – bij een normale tijdsinvestering van honderd uur per jaar dus tienduizend euro.<sup>61</sup> Deze norm liet zien dat de logica van de markt diep was doorgedrongen in het corporatiebestuur, waarin zelfs het toezicht niet meer op vrijwillige inzet berustte.

## AFROMEN

Aanhoudend klonk er de laatste tien jaar kritiek op de sector: op verkeerde besteding van geld, op riskante beleggingen, op contraproductieve schaal- vergroting, op onverantwoorde bestuursvergoedingen. Politici voelden zich steeds ongemakkelijker bij het feit dat zij de teugels hadden laten vieren en hun invloed op de corporaties verloren hadden. Die kritiek werd gevaarlijk voor de sector toen zij gepaard ging met een roep om bezuinigingen. Vanaf 2003 verkeerde de Nederlandse economie in een recessie en stuurde de regering aan op inkrimping van de overheidsuitgaven. Ook op de volkshuisvesting moesten tientallen miljoenen bezuinigd worden. De door de jaren heen rijk geworden corporaties waren in de ogen van vele politici een goede melkkoe.

Steeds meer politieke partijen, bewindslieden en ambtenaren spraken hard- op over het 'afromen' van de corporatievermogens. Zij veronderstelden dat corporaties te veel geld in kas hadden of dit verkeerd besteedden. Het vermogen van de instellingen was onder andere door de stijgende huizenprijzen sterk toe- genomen en bedroeg voor de sector in totaal ongeveer 45 miljard euro.<sup>62</sup>

Aedes-voorzitter Willem van Leeuwen reageerde geïrriteerd op het poli- tieke lonken naar de corporatiegelden. 'Afromen kan niet,' stelde hij. 'Er is geen wettelijke basis voor zo'n greep in de kas.' Bovendien legde het afromen van vermogende corporaties zijns inziens een boete op degelijk bestuur en een premie op wanbeleid. 'Dan jaag je het ondernemerschap de bedrijfstak uit,' aldus Van Leeuwen.<sup>63</sup>



Ondertussen stoorden commerciële beleggers zich aan de fiscale bevoordeling van de corporaties en het ongelijke speelveld op de woningmarkt dat daardoor bestond. Omdat de Nederlandse regering dit voordeel had laten bestaan, ondanks de voorstellen van de werkgroep-Kamminga uit 2000, deden de beleggers hun beklag bij de Europese Commissie. De Commissie viel de grote rol van de corporaties op. Hun aandeel in de woningmarkt was groter dan die van zusterinstellingen in andere Europese landen, waar de woningtekorten eerder waren gelenigd dan in Nederland.<sup>64</sup> En met indirecte steun van de staat – door borging, fiscale voordelen en korting op grondprijzen – hielden de Nederlandse corporaties een buitengewoon groot aandeel in de huizenmarkt. Ondanks de opdracht uit het BBSA in het bijzonder voor de sociale doelgroep te werken, huisvestten zij brede groepen in de samenleving. In 2005 drong Neelie Kroes, prominent lid van de VVD en Eurocommissaris voor de Mededinging, daarom aan op een scheiding van sociale en commerciële activiteiten van de corporaties.<sup>65</sup>

De onderhandelingen tussen Europa en de Nederlandse regering over deze kwestie werden doorkruist door de verkiezingen van november 2006. Vrijwel alle politieke partijen stelden in hun verkiezingsprogramma dat de politiek meer greep moest krijgen op de vermogens van corporaties, die zich opstelden als ‘commerciële vastgoedbedrijven’ en miljoenen verspilden aan ‘kantoren, salarissen en lease-auto’s’, zoals GroenLinkser Ineke van Gent het uitdrukte.<sup>66</sup>

Het kabinet-Balkenende IV, een coalitie van CDA, PvdA en ChristenUnie, zette de woorden om in daden. Het regeerakkoord van februari 2007 stelde dat corporaties meer moesten investeren in de nieuwbouwopgave en in de transformatie van probleemwijken tot ‘prachtwijken’. Bij voorkeur gebeurde dit vrijwillig, maar mocht er geen overeenstemming worden bereikt, zo stelde de regering, ‘dan zal anderszins het omvangrijke maatschappelijk vermogen van woningcorporaties actief voor dit doel worden ingezet’. Om duidelijk te maken dat deze laatste opmerking geen loos dreigement was, nam de regering in de financiële plannen alvast een jaarlijkse heffing op het corporatievermogen van 750 miljoen euro op ten behoeve van de financiering van de wijktaakpak.<sup>67</sup>

Een jaar lang onderhandelden PvdA-minister Vogelaar en Aedesvoorzitter Van Leeuwen over deze inzet. Eind 2007 kwamen ze overeen dat corporaties in tien jaar tijd 2,5 miljard euro aan een door de corporaties beheerd ‘wijkenfonds’ zouden afdragen, dat het op zijn beurt weer zou investeren in Vogelaars’ prachtwijken.<sup>68</sup> Maar ook na deze principeovereenkomst leverde het dossier grote spanningen op, tussen de sector en het kabinet, en tussen de bewindslieden onderling.



Aedes-directeur Willem van Leeuwen en minister Ella Vogelaar presenteren hun akkoord om te komen tot de oprichting van een 'wijkenfonds', 16 september 2007. Bron: ANP

In haar later gepubliceerde dagboek tekende minister Vogelaar op dat Willem van Leeuwen de grenzen van het akkoord steeds opzocht. Op 28 januari 2008 ontving ze een fax waaruit bleek dat Van Leeuwen 'toch weer was gaan sleutelen'. Ze had die dag net een werkdiner met Aedes, maar bij binnenkomst stelde ze deze werkwijze niet te accepteren: 'En het lijkt me daarom ook niet zo'n goed idee om hier gezellig te gaan zitten eten met elkaar', zei Vogelaar, stapte op en meldde de ober dat haar 'maaltijd niet genuttigd maar wel betaald' zou worden.<sup>69</sup>

Vicepremier en minister van Financiën Wouter Bos wachtte het werk van zijn collega Vogelaar ondertussen niet af en voerde tijdens de onderhandelingen een nieuwe vermogensbelasting in, die corporaties vanaf januari 2008 moesten afdragen. Willem van Leeuwen vernam het nieuws van deze 'Bosheffing' op de radio, toen hij onderweg was naar een bespreking met minister Vogelaar. Het gesprek verliep bijzonder moeizaam, zo herinnert Van Leeuwen zich. 'We zaten aan een klein tafeltje in een enorme vergaderruimte en de stiltes die vielen waren tergend. Als eerder rookten we na de bespreking een sigaar. Nu stond Ella Vogelaar op, haalde één sigaar uit haar tas aan de ene

kant van de zaal en kwam weer terug. Daarop liep ik naar de andere kant van de zaal en deed hetzelfde. Dat moment tekende de gespannen verhouding.<sup>70</sup>

De regering volgde uiteindelijk een eigen koers en dwong de corporaties te betalen via een heffing door het Centraal Fonds Volkshuisvesting. De spanningen kostten twee van de hoofdrolspelers de kop. Veel corporatiebestuurders meenden dat Van Leeuwen te toeschietelijk was geweest in de onderhandelingen. Een enquête onder Aedes-leden wees uit dat zijn positie onhoudbaar geworden was. Sommigen verweten hem zelfs publiekelijk 'arrogant' optreden.<sup>71</sup> In oktober 2008 hield hij de eer aan zichzelf en kondigde zijn vertrek aan. De maand erop liet Wouter Bos zijn minister Vogelaar, die ook vanwege ongelukkige media-optredens en een eigenzinnige aanpak van de integratieproblematiek onder druk stond, vallen.

Vogelaars opvolger werd de Amsterdamse jurist Eberhard van der Laan, die veel meer op de lijn zat van PvdA-leider Bos. Van der Laan wilde een einde maken aan de ongebreidelde autonomie van de sector. In *NRC Handelsblad* vertelde hij later van zijn eerste bestuurlijke overleg met Van Leeuwen, die ruimte vroeg voor sectorale zelfregulering. Van der Laan: 'Terwijl ik na een maand met excessen als Rochdale en Woonbron dacht: hoezo zelfregulering? Wij gaan het weer reguleren!' De corporaties, die 'geen kiezers, geen leden, geen eigenaren' hadden, bestonden immers dankzij de leningen en subsidies die de overheid ze in de geschiedenis gegeven had. Van Leeuwen dacht daar anders over en stelde zich in zijn ogen op als 'een soort semiminister'. 'Toen heb ik hem gevraagd zijn koffie op te drinken en elders zijn ding te doen,' zo verhaalde de nieuwe minister, die niet bepaald rouwig was om het aangekondigde vertrek van de Aedes-topman.<sup>72</sup>

Het nieuwsbericht dat Van Leeuwen een vertrekpremie kreeg van een miljoen euro werkte als een rode lap op een stier. Daarbij kwam nog eens dat de nieuwe Aedes-topman, de voormalige PvdA-gedeputeerde uit Groningen Marc Calon, een salaris was beloofd van tweehonderdduizend euro voor een werkweek van drie dagen. Minister Van der Laan reageerde verbolgen. In een interview kondigde hij aan, de kwestie – 'binnen de grenzen van het fatsoen' – te benoemen bij het afscheid van Van Leeuwen.<sup>73</sup> Van Leeuwen en Calon kozen eieren voor hun geld en bliezen de afscheidsbijeenkomst af. pvv-Kamerlid Fleur Agema strooide desalniettemin met plezier zout in de wonde. In een motie stelde ze voor de term 'Calonsocialisme' toe te voegen aan het politieke vocabulaire, omdat de term 'salonsocialisme' niet toepas-

selijk was voor het 'lak aan fatsoen en gebrekkig gevoel voor publieke opinie' dat de sector liet zien.<sup>74</sup>

Toen deze discussie gesloten was kwam de regering met de Europese commissie tot overeenstemming. Zij spraken in 2009 af dat negentig procent van de huurwoningen die met indirecte overheidssteun tot stand kwamen, bestemd moest worden voor gezinnen met een maximaal inkomen van 33.000 euro.<sup>75</sup>

Het overheidsbeleid eiste zijn tol. Sinds de operatie-Heerma was de subsidiekraan dicht. Corporaties probeerden via een Robin Hood-strategie geld vrij te maken, maar teerden ook in op hun vermogens, zeker toen het rijk er zijn hand op legde. Het totale bezit van de corporaties, dat sinds de Woningwet was gegroeid tot 2,4 miljoen woningen, groeide vanaf het jaar 2000 niet meer. Dat was een historische noviteit. En dat het corporatiebezit stabiliseerde, betekende een relatieve krimp. In 2000 beheerden de instellingen ongeveer 37 procent van de totale woningvoorraad, tien jaar later nog maar 33 procent.<sup>76</sup>

Toen de voordelen van overheidserkenning steeds kleiner werden, mijmerden verschillende bestuurders hardop over 'opting out': het uittreden uit het corporatiebestel. In de wet was alleen door de overheid gedwongen uittreding geregeld, met liquidatie van het vermogen. Jan Sinke, directeur van een middelgrote corporatie uit Ommen, voegde de daad bij het woord en probeerde via de rechter het corporatiebestel te verlaten. Hij wilde er niet 'met de poet' vandoor gaan, zo verklaarde hij, maar een stap zetten om duidelijk te maken dat het overheidsbeleid corporaties onevenredig belastte. De rechter zag geen juridische grondslag voor Sinkes verzoek, maar zijn punt was gemaakt.<sup>77</sup>

## LOGICA VAN DE VOLKSHUISVESTING, TOT SLOT

De corporaties werden na de operatie-Heerma gekenmerkt door zelfstandigheid, professionaliteit en commercialiteit. Sleutelfiguren in de sector zochten daarbij naar een nieuwe 'verankering' van hun werk in de samenleving. Maar daarmee voltrok zich geen omwenteling in volkshuisvestingsland. De huidige positie van de corporaties bouwt voort op een historische ontwikkeling van organisatorische logica's.

De statelijke logica stond al sinds de Tweede Wereldoorlog ter discussie en haar invloed werd vanaf het einde van de jaren zestig beetje bij beetje ingedamd. De operatie-Heerma was het sluitstuk van dit proces. Het speel-

veld waarop de corporaties na 1994 opereerden werd door dit proces bepaald. Opmerkelijk was vooral een heroriëntatie op de staat als richtinggevende en corrigerende partij in de volkshuisvesting. Politici schrokken in deze jaren van de vrijheid die zij corporaties hadden gegeven. Zij zochten naar nieuwe sturingsmechanismen, vaak in reactie op incidenten. Achter deze paniekwijkpolitiek zat geen heldere en constante visie op de taak van de overheid, maar zij vergrootte in de praktijk stap voor stap de statelijke invloed in het corporatiewerk.

Ook de professionele en commerciële oriëntatie waren niet nieuw. Al aan het einde van de jaren zestig muntten bestuurders het begrip 'sociaal ondernemerschap'. Met dat ideaal zochten zij, onafhankelijker van de overheid dan voorheen, in te spelen op de steeds dynamischer woningmarkt. Heerma gaf aan dit sociale ondernemerschap alle ruimte en dat gold ook voor de bewindslieden en politici na 1994. Na het wegvallen van de grootschalige rijksleningen en -subsidies probeerden corporaties als 'Robin Hoods' op de markt winsten te maken om sociale projecten te kunnen bekostigen. Bestuurders wilden hun organisaties daartoe equiperen door schaalvergroting en een slagvaardige bestuursorganisatie. Na een fusiegolf ontstonden corporaties met soms wel tienduizenden woningen in beheer. 'Marktconform' gesalarieerde directeuren en toezichthouders trokken de macht verder naar zich toe.

Het ideaal van sociaal ondernemerschap kleurde, of liever gezegd beperkte, het nieuwe zoeken naar maatschappelijke verankering. Weliswaar koesterden veel bestuurders een oprecht verlangen naar dienstbaarheid aan de samenleving en spraken zij met maatschappelijke partners over hun beleid, maar van een associatief patroon, het idee van de corporaties als vrijwilligersvereniging, was bij de meeste instellingen geen sprake. Dit patroon stond al langer onder druk en zijn invloed werd nu gemarginaliseerd. Het overgrote deel van de verenigingen werd formeel omgezet in stichtingen. Corporaties zochten vooral naar zelfregulering. Bestuurders, maar ook politici en vertegenwoordigers van de huurders, zagen bewoners niet meer als dragers van de corporaties, maar als consumenten van hun dienstverlening. De schaalvergroting wierp een extra drempel op voor bewonerszeggenschap: wat moest een Arnhemse bewoner vinden van wat zijn corporatie bouwde in Leiden?

De betrokkenheid van burgers bij het corporatiewerk was gemarginaliseerd, maar niet geheel voorbij. In adviserende bewonersraden, -commissies of lokale leefbaarheidsprojecten waren bewoners actief betrokken bij het

woning- en wijkbeheer. Bewonersparticipatie was diffuser, indirecter en vrijblijvender dan voorheen. In de nieuwe beschermde koopconstructies, die een belangrijk aandeel gingen vormen in het corporatiewerk, deelden corporaties en bewoners verantwoordelijkheden en risico's.

Het huidige speelveld is gevormd door historische ontwikkelingen, die verder teruggaan dan de jaren negentig. Nieuw was dat dit historisch gevormde speelveld steeds meer discussie opriep. De democratische legitimering van corporaties in een verenigingsstructuur of onder overheidssturing was door de jaren heen steeds zwakker geworden. Het sociaal ondernemerschap, dat zijn legitimiteit zocht in prestaties en maatschappelijk rendement, vulde dat gat niet op. De identiteitsvraag is voor corporaties een vraag van levensbelang geworden.





# HET BEWOONBARE LAND

## TOT SLOT

**Vijfentwintig jaar geleden promoveerde Auke van der Woud op een klassiek geworden studie naar architectuur en stedenbouw in de eerste helft van de negentiende eeuw. In *Het lege land* schetste hij het Nederland van die tijd als een woest en onderontwikkeld gebied. Zijn geschiedenis eindigde in het jaar 1848, toen een golf van liberale en sociale hervormingen door Europa ging. In datzelfde jaar kwamen vier Amsterdammers bijeen om te spreken over de problemen in hun stad, die geteisterd werd door overbevolking, sociale onrust en cholera-epidemieën. Die ontmoeting was het prille begin van een volkshuisvestingsbeweging, een beweging die ervan droomde het lege land bewoonbaar te maken.**

In dit boek heb ik de geschiedenis van deze volkshuisvestingsbeweging, die gestalte kreeg in woningbouwverenigingen, beschreven. Ik heb laten zien dat deze beweging dynamisch was: haar vorm en identiteit stonden niet vast. Verschillende verhalen en patronen speelden een rol. In de inleiding heb ik vijf mogelijke 'logica's' onderscheiden. Informele, associatieve, professionele, commerciële en statelijke logica's hadden steeds een wisselende invloed in het volkshuisvestingswerk. In hoofdlijnen zie ik in de corporatiegeschiedenis drie perioden, waarin bepaalde vertogen andere domineerden.

## FILANTROPISCHE KAPITALISTEN

De bakermat van de volkshuisvestingsbeweging lag in een breed beschavingsoffensief in de eerste helft van de negentiende eeuw. De industrialisatie en verstedelijking concentreerde de armoedeproblematiek en bedreigde de maatschappelijke stabiliteit en volksgezondheid. De elite wilde de armen 'verheffen' tot volwaardige leden van de samenleving. In dat offensief was sociale woningbouw een potentieel krachtig wapen. Vanaf 1840 verenigden burgers van verschillende Europese steden zich om de woon- en leefsituatie van arbeiders te verbeteren. Deze initiatieven werden gekopieerd in Nederland.

Over de omvang van deze initiatieven is door geschiedschrijvers vaak wat badinerend gesproken. Bij hun kwalificaties valt op dat zij de getallen van toenmalige overzichtswerkjes klakkeloos overnamen en dat zij niet berusten op gedegen eigen bronnenonderzoek. Wanneer men echter naar de bronnen kijkt, dan valt te constateren dat in de loop van de negentiende eeuw zeker tweehonderd verenigingen werden opgericht, die duizenden sociale huurwoningen bouwden. Daarmee realiseerden ze niet één procent van de nieuwbouwproductie, zoals wel is verondersteld, maar een veelvoud daarvan, zeker in sommige steden waar de woningnood hoog was.

De identiteit van deze volkshuisvestingsbeweging werd gekleurd door haar inbedding in een beschavingsoffensief. Zij kende een sterk associatief karakter. Vrijwilligers droegen het werk. Zij deden als aandeelhouder riskante investeringen in ruil voor slechts marginale winstuitkeringen. Een kleine kern bestuurdde de vereniging en nam de administratieve taken op zich. Haar betrokkenheid was gefundeerd op een heersende moraal van gemeenschap en plicht. En die moraal werd vaak weer gevoed door een (vrijzinnige of orthodoxe) geloofsovertuiging en de christelijke opdracht tot naastenliefde. Niet toevallig kwam het initiatief tot oprichting van de eerste Nederlandse vereniging voort uit de protestantse opwekkingsbeweging Het Réveil.

Het beschavingsoffensief ging ook gepaard met een commercieel patroon. De verenigingsbestuurders stonden erop dat hun werk niet als liefdadigheid te boek stond. Filantropie zou arbeiders niet helpen om hun situatie wezenlijk te verbeteren. De woningbouwverenigingen wilden arbeiders slechts een goede uitgangspositie geven zodat zij zich zouden kunnen emanciperen. Door hun gezonde bedrijfsvoering te benadrukken hoopten de verenigingen ook potentiële aandeelhouders aan te trekken en financieel stabiele organisaties op te bouwen, waar een voorbeeldwerking vanuit kon gaan op de woningmarkt. Maar zuiver

commercieel kon het werk van de woningbouwverenigingen nooit genoemd worden. Het rendement op het particulier kapitaal was bijzonder laag. Terecht is hun werk daarom wel getypeerd als 'filantropisch kapitalisme'.

Toen het industrialisatieproces in Nederland langzaam op gang kwam, begonnen ook de arbeiders zich te organiseren ter verbetering van hun huisvesting. Zij experimenteerden met coöperatieve spaarmodellen ter bevordering van het eigenwoningbezit. Zo introduceerden zij een informele logica in het werk: na overdracht van de woning zou de arbeider zelf verantwoordelijkheid dragen voor zijn huisvesting. De toepassing van dit coöperatieve model was echter begrensd. Woningbouw was een kostbare zaak. De arbeiders konden niet zonder de steun van de plaatselijke elites en zochten aansluiting bij het bestaande model van 'filantropisch kapitalisme'. Daarbij overwoogen bestuurders dat een duurzaam verenigingsleven niet gebaat was bij de overdracht van woningen aan de bewoners.

Al vanaf de ontstaansgeschiedenis was de identiteit van de woningcorporaties dus niet eenvormig. Associatieve, commerciële en informele logica's speelden tegelijkertijd een rol in hun werk. Zij die beweren dat de huidige commercialisering van de sector een historische noviteit is en per definitie niet bij de woningbouwverenigingen past, doen de geschiedenis onrecht. Dat geldt echter ook voor diegenen die beweren dat het huidige ondernemerschap van de corporaties een terugkeer naar hun oorsprong behelst. Zij gaan voorbij aan de inbedding van dit ondernemerschap in een vitaal verenigingsleven.

De associatieve logica had in de negentiende eeuw steeds grote invloed. De woningbouwverenigingen waren onderdeel van een sociale beweging, ontstaan uit een gedeeld gevoel van onrecht. Burgers waren gemotiveerd in deze sociale beweging een rol te spelen. Woningbouwverenigingen rekenden op hun vrijwillige inzet en koesterden die. En de overheid wilde deze burgerlijke betrokkenheid alle ruimte geven en was daarom bijzonder terughoudend zelf in te grijpen in het maatschappelijk leven.

## **WONINGCORPORATIES**

Aan het einde van de negentiende eeuw begon dit beeld langzaam te kantelen. De industrialisatie was in Nederland en elders op het Europese continent goed op gang gekomen. De maatschappelijke spanningen namen evenredig toe. Dat gold in de eerste plaats voor de expansief groeiende steden. Op vele

plaatsen ontstonden invloedrijke belangenverenigingen van arbeiders en revolutionaire, socialistische groepen. Zij bekritiseerden het liberale adagium van *laissez faire*, dat voorbijging aan de structurele aard van de maatschappelijke problematiek. Een belangrijk deel van de elite toonde zich voor deze kritiek ontvankelijk. Hun veranderde houding had ook grote invloed op de loop van de volkshuisvestingsgeschiedenis.

Betrokkenen bij de woningbouwverenigingen zagen de sociale woningbouw als een instrument om de uitgangspositie van arbeiders structureel te verbeteren. Zij wilden het volkshuisvestingswerk op een hoger plan brengen, de productie opvoeren en het beheer efficiënter organiseren. Naar het voorbeeld van Engeland, waar Octavia Hill furore maakte met haar maatschappelijk werk, namen verschillende verenigingen woningopzichteressen aan. In veel gevallen kregen zij zelfs de dagelijkse leiding in het beleid en beheer. Deze dames hadden een gespecialiseerde opleiding gevolgd en kregen een passend salaris. Hun opkomst vormde een pril begin van de professionalisering van de sociale woningbouw.

Deze professionalisering is een voorbeeld bij uitstek van de neiging van sociale bewegingen om te institutionaliseren, zoals beschreven door de sociologen Max Weber en Robert Michels. Na een mobilisatiefase, waarbij een sterk beroep wordt gedaan op de inzet van de achterban, komt meestal de doelmaximalisatie centraal te staan. Vrijwilligers passen vaak slecht in dat streven en maken plaats voor beroepskrachten. Verschillende woningbouwverenigingen ondergingen deze verschuiving aan het einde van de negentiende eeuw.

Steeds meer betrokkenen meenden ook dat staatssteun voor woningbouwverenigingen nodig was om de huisvestingssituatie in de steden structureel te verbeteren. Jarenlang werd er echter gediscussieerd over de vraag hoe die staatssteun vorm moest krijgen. Deze zoektocht vond ook buiten de volkshuisvesting plaats. Sociaalliberale en christelijk-sociale denkers zochten naar een middenweg tussen de socialistische droom van staatscommunisme en de uitwassen van het kapitalisme. Zij kwamen met een corporatief model: de overheid was er niet om in de levensbehoeften van burgers te voorzien, maar om gelijke kansen te creëren en in het geval zij moest ingrijpen, dan zo veel mogelijk via de samenleving en maatschappelijke instituties.

Deze corporatieve insteek kenmerkte ook de Nederlandse Woningwet die er in 1901 kwam. De opstellers van de wet waardeerden het werk van de woningbouwverenigingen en wilden hen ondersteunen in hun werk. Deze wet

laat zien dat het corporatisme geen confessioneel project was. De sociaal-liberalen speelden een voortrekkersrol in de totstandkoming ervan. In hun kielzog grepen christelijk-sociale politici het corporatieve model aan om een brug te slaan tussen de behoudende denkers in hun kring en de arbeidersachterban. Gematigde socialisten accepteerden het corporatisme als een eerste stap richting een actiever overheidsbeleid.

Het corporatieve beleid had echter ook een onbedoeld gevolg. Het was bedoeld om de burgerlijke betrokkenheid bij de samenleving te versterken, maar het maakte de afstand tussen particuliere organisaties en de samenleving ook groter. Burgers voelden er weinig voor om zelf nog volledige financiële verantwoordelijkheid te nemen voor sociale woningbouwprojecten en richtten zich sterk op de mogelijke overheidssteun. De rol van de negentiende-eeuwse kapitalistische filantropen en arbeiderscoöperaties was al snel uitgespeeld.

Er ontstond een nieuwe sector van door het rijk 'toegelaten' instellingen die zichzelf al snel als 'woningcorporaties' omschreven. Binnen die instellingen was een statelijke logica invloedrijk. Ruimte voor informele inbreng via coöperatieve modellen was er nauwelijks meer. De overheid stond niet toe dat met maatschappelijk geld gebouwde huizen werden overgedragen aan particulieren.

Deze statelijke ordening ging aanvankelijk gepaard met een associatief patroon. Het bestuur en beheer van de woningen en het maatschappelijk werk daaromheen werden gedragen door vrijwilligers. Burgers zetten zich graag in voor het werk van de woningcorporaties. De woningnood was een groot probleem en hun bijdrage deed ertoe. Bovendien vergrootte het hun eigen kansen op een goede woning en hun maatschappelijk aanzien.

Ten slotte kwam daarbij een steeds feller gevoerde 'strijd om de moderniteit', een strijd om de inrichting van de samenleving vanuit verschillende levensbeschouwelijke en politieke overtuigingen. De sociale woningbouw was kostbaar en betrokkenen wilden potentiële financiers niet afschrikken door een uitgesproken identiteit. De staatssteun voor sociale woningbouw vergrootte de overlevingskans van woningcorporaties met een duidelijk politiek of levensbeschouwelijk gezicht. Dat de strijd om de moderniteit nu ook via de corporaties uitgevochten kon worden stimuleerde de betrokkenheid van burgers bij hun werk. Katholieken, protestanten en socialisten manifesteerden zich nadrukkelijk als partij in de sector.

Al wiste het statelijke patroon het verenigingskarakter van de corporaties

niet uit, het verminderde de associatieve invloed wel. De overheid nam de financieringsrol van burgers vrijwel geheel over. Bovendien kreeg de overheid, het rijk, maar vooral ook vertegenwoordigers van de gemeentelijke overheid, een belangrijke stem in de beleidsbepaling.

De verstatelijking verkleinde de invloed van associatieve en informele logica's, maar vergrootte het professionaliseringspatroon. De overheid stimuleerde een zo efficiënt mogelijke aanpak van het volkshuisvestingswerk en beheer van het maatschappelijk vermogen. Centrale instellingen van corporaties, waarvan de Nationale Woningraad de bekendste werd, kregen staatssteun om het volkshuisvestingswerk op een hoger plan te brengen.

De Eerste Wereldoorlog deed deze ontwikkeling versnellen. De oorlogscrisis veroorzaakte woningnood en het rijk subsidieerde de woningcorporaties op grote schaal. Vanwege haar financiële belangen trok de overheid de teugels aan. Het corporatiewerk werd niet langer gedefinieerd als 'particulier initiatief', maar als 'gemeenschapsbouw'. In de jaren dertig kregen rijk en gemeenten zelfs de volledige zeggenschap over de corporatiegelden in handen. De landelijke vereniging van woningcorporaties streefde naar een efficiënte uitvoering van het werk. Zij wilde de lokale instellingen professionaliseren door schaalvergroting en de stichting van adviesbureaus.

De verstatelijking bereikte na de Tweede Wereldoorlog een hoogtepunt. In de periode van ruwweg 1945 tot 1965 domineerde de woningnood. Met staatssteun bouwden corporaties duizenden woningen per jaar en verrichtten zo een belangrijk maatschappelijk werk. Het woningbezit van de afzonderlijke corporaties groeide snel en verschillende instellingen namen een directeur in dienst om leiding te geven aan het steeds complexer volkshuisvestingswerk. De overheid bepaalde alle facetten van het corporatiebeleid: de bouwstijl, huurprijzen en de verdeling van de woningen.

Vrijwillige bestuurders en bewoners verloren hun invloed op het volkshuisvestingswerk en lieten zich er steeds minder bij betrekken. Er werd gesproken over een 'crisis der woningbouwverenigingen'. Steeds meer betrokkenen, vanuit de sector en de politiek, spraken over de wenselijkheid van een reorganisatie van het bestel. Maar vanwege de heersende woningnood werd alle nadruk gelegd op de bouwproductie – wederom het rendement van de corporaties dus – en kreeg die reorganisatie geen prioriteit.

Met deze feiten heb ik willen bestrijden dat de processen van verstatelijking en professionalisering pas na de Tweede Wereldoorlog aanvingen. Zij

begonnen rond 1900 en liepen parallel aan de gestage opbouw van het sociaal zekerheidsstelsel gedurende de gehele twintigste eeuw.

## **SOCIALE ONDERNEMINGEN**

In de eerste twintig jaar na de Tweede Wereldoorlog kwam de statelijke dominantie in toenemende mate ter discussie te staan. Bestuurders begonnen zich er steeds sterker tegen te verzetten. In hun roep om meer zelfstandigheid vonden zij een gewillig oor bij veel politici, vooral politici van confessionele huize voor wie een sterk maatschappelijk middenveld als ideaal gold. Bestuurders en politici riepen verschillende commissies in het leven, die voorstellen moesten doen ter verbetering van de positie van de corporaties. Maar zolang de woningnood voortduurde had die prioriteit en bleek de politieke wil om het volkshuisvestingsbestel te herstructureren zwak.

In 1958 stelde de regering zelf een commissie in die voorstellen moest doen voor de 'versterking van de zelfstandigheid van de woningbouwcorporaties'. Het rapport van deze commissie-De Roos verscheen in 1964. Het rapport is een begrip geworden in de volkshuisvestingsgeschiedenis, maar zijn invloed wordt op twee manieren overschat. In de eerste plaats waren de voorstellen over het algemeen niet erg vernieuwend. De waarde van het commissiewerk lag vooral in het bij elkaar brengen van ideeën die in de jaren daarvoor waren ontwikkeld en het creëren van draagvlak daarvoor. In de tweede plaats stuurde de commissie-De Roos aan op een vermindering van de statelijke invloed en vergroting van zowel een professionele als een associatieve en informele structuur in het corporatiestelsel. Zo werd in het rapport voorgesteld in de sector coöperatieve verenigingsmodellen te herintroduceren om bewoners een financiële bijdrage te laten leveren. Van de uitwerking van dergelijke voorstellen kwam echter nauwelijks iets terecht.

Vanaf de jaren zeventig hervormde de regering de positie van de woningcorporaties in het volkshuisvestingsbestel. De situatie op de woningmarkt veranderde in deze tijd. Er was geen algemeen tekort meer aan huizen, maar het was vooral de uitdaging vraag en aanbod op elkaar aan te laten sluiten. Het overheidsingrijpen kreeg een andere vorm. De regering verving het systeem van subsidies voor huizenbouw, bedoeld om de woningproductie te stimuleren, door een systeem van individuele huursubsidie, bedoeld om hulpbehoevende gezinnen bij te staan.



In Den Haag ontstond ruimte om de statelijke controle op de corporaties af te bouwen en ze meer bewegingsvrijheid te geven. Een eerste belangrijke stap zette PvdA-staatssecretaris Marcel van Dam. Hij maakte in 1976 een einde aan de overheidsgreep op de vermogens.

In deze jaren werd ook een stevige discussie gevoerd over de vraag wat er voor de statelijke invloed in de plaats moest komen. Bewonersparticipatie werd een belangrijk begrip. Dat ging enerzijds om inspraak en zeggenschap: mondige bewoners eisten meer invloed op het corporatiewerk. Sommigen meenden daarom dat corporaties een rol moesten spelen in het eigenwoningbezit, waar bewoners immers maximaal zeggenschap hadden over hun woon-situatie. Anderzijds drukten sommige politici en bestuurders hun wens uit het verenigingskarakter van de corporaties nieuw leven in te blazen.

Maar in de praktijk heroriënteerden bestuurders en politici zich niet op de associatieve en informele logica. Zij concludeerden dat de belangen van zittende huurders niet altijd in de lijn lagen van een algemeen volkshuisvestingsbelang. De publieke taak van corporaties botste soms met private belangen. Bovendien zaten de meeste bewoners niet te wachten op een actieve bijdrage aan een woningbouwvereniging. Daarom pleitten bestuurders tegen een 'interne democratisering' van de sector. Voor dat standpunt vond men steun bij de politiek, ook bij het linkse kabinet-Den Uyl. Dit kabinet benaderde de corporaties als beheerders van een gemeenschapsbezit en behartigers van een algemeen belang. Het wilde bewoners wel meer rechten geven, maar niet noodzakelijk als verenigingslid. De rechten van bewoners wilde men waarborgen als 'externe' partij, als 'woonconsumenten', tegenover de corporaties. Bovendien zag het kabinet weinig in het coöperatieve verenigingsmodel, waarbij bewoners zelf een financieel belang in het werk kregen. Het opende zelfs de mogelijkheid om bestaande coöperaties van overheidswege te verplichten een 'normale' vereniging te worden.

Corporaties zochten hun kracht in een professionele en commerciële aanpak. Zij gingen zich vanaf het einde van de jaren zestig profileren als 'sociale' of 'maatschappelijke ondernemingen'. Corporaties wilden een zelfstandige en sterke marktpartij worden en hun achterban bedienen door een professionele organisatieopzet. Schaalvergroting werd een sleutelwoord in het streven naar meer efficiëntie en slagkracht.

Dit patroon zette zich voort onder de kabinetten van Van Agt en Lubbers. Genoodzaakt te bezuinigen bouwde de regering haar steun aan de corpora-

ties af en tegelijkertijd verminderde ze ook haar invloed op de instellingen. De verzelfstandigingsoperatie van Enneüs Heerma, staatssecretaris tussen 1986 en 1994, vormde het sluitstuk op dit proces. De verkleining van de statelijke inbreng ging steeds gepaard met een verdere professionalisering van de corporaties. De Nationale Woningraad en het in 1983 opgerichte Nederlands Christelijk Instituut voor Volkshuisvesting liepen daarin voorop en ontwikkelden zich tot machtige 'centrales' met honderden werknemers in dienst.

Ook na 1994 oriënteerden corporaties zich primair op een professionele en commerciële logica. Weliswaar spraken zij veel over de noodzaak van 'maatschappelijke verankering', maar daarmee bedoelden zij geen revitalisering van het verenigingsidee. Corporaties streefden ernaar de samenleving te dienen als sociale ondernemingen. Zij fuseerden op grote schaal en werden machtige marktpartijen, die zonder grootschalige overheidssteun belangrijke bijdragen leverden aan het woon- en leefklimaat in de steden. Zelfs de landelijke koepels smolten samen en zo ontstond de 'brancheorganisatie' Aedes. De bestuursmacht binnen corporaties kwam te liggen bij directeuren en commissarissen, die 'conform de markt' bezoldigd werden.

Huidige critici van de corporaties doen het voorkomen alsof met de operatie-Heerma een revolutie in volkshuisvestingsland plaatsvond. Dat is te kort door de bocht. Heerma bouwde weliswaar de statelijke controle af en bood ruimte aan processen van professionalisering en commercialisering, maar die processen waren al in de jaren zeventig ingezet. Aan de andere kant stellen veel corporaties dat zij met het model van maatschappelijk ondernemerschap terugkeerden naar hun oorsprong. Ook dat is niet waar. De oorspronkelijke woningbouwverenigingen leunden sterk op de associatieve inbreng van vrijwilligers in het werk en bestuur. Die tijd keerde niet zomaar terug.

De professionalisering en commercialisering van de corporaties was niet het werk van één actor. Alle betrokken partijen boden hieraan ruimte. Van links tot rechts meenden politici dat corporaties door hun engagement aan een publieke taak gemeenschapsinstellingen waren geworden. Zij waren bang dat de herinstructie van een verenigingsmodel een bedreiging zou vormen voor dit gemeenschapskarakter. Invloedrijke corporatiebestuurders en -medewerkers wilden de volkshuisvestingstaak zo efficiënt mogelijk vorm geven en boden nauwelijks ruimte voor een structurele inbreng en medebestuur van vrijwilligers. En voor de bewoners zelf was de aanleiding om actief te worden grotendeels verdwenen, Nederland was immers al bewoonbaar gemaakt.

## CIVIL SOCIETY VAN PROFESSIONALS

Door de corporatiegeschiedenis loopt een rode lijn. In het werk van de corporaties stond steeds 'het belang van de volkshuisvesting' voorop. De nadruk op het rendement had een sterk professionele oriëntatie tot gevolg, niet alleen recentelijk, maar al vanaf het einde van de negentiende eeuw. Aanvankelijk ging de professionalisering gepaard met een statelijk patroon. Vanaf het einde van de jaren zestig ontwikkelden de corporaties een nieuwe identiteit als 'maatschappelijke ondernemingen', een zelfbeeld waarin een professionele logica samenging met een commerciële.

Ik heb, in de inleiding van dit boek, drie samenhangende processen genoemd die dit professionaliseringsproject kunnen verklaren. In de eerste plaats zijn maatschappelijke instellingen zoals de corporaties geneigd te institutionaliseren. Hun associatieve karakter blijkt steeds slechts een middel en wordt ingeruild wanneer een professionele aanpak meer resultaat geeft. In de tweede plaats was de professionalisering een onbedoeld gevolg van een corporatief regeringsbeleid. Dit beleid was bedoeld om maatschappelijke initiatieven te ondersteunen, maar de staatssteun ging gepaard met controle en een nadruk op rendement, en beperkte daardoor juist de ruimte voor een associatieve inbreng. In de derde plaats veranderde de houding van de achterban door het succes van het volkshuisvestingswerk. Burgers droegen graag bij aan het werk van de woningcorporaties zolang zij hun bijdrage nodig achtten en deze zichtbare resultaten gaf. Maar door de groeiende welvaart en opbouw van een statelijk sociaal zekerheidsstelsel deed het er steeds minder toe of burgers wel of niet maatschappelijk actief waren.

Het is aannemelijk dat deze samenhangende processen ook in andere maatschappelijke sectoren hebben plaatsgevonden. De neiging tot institutionalisering is bewegingen en organisaties eigen en is als patroon in de sociologie al lang onderkend. Daarnaast kregen vrijwel alle sectoren te maken met zowel steun als voorschriften van de staat: onderwijs, gezondheidszorg, bejaardenzorg, thuiszorg, reclassering, welzijnswerk, enzovoorts. En voor al deze sectoren gold dat zij in de loop van de tijd te maken kregen met burgers die zich minder actief opstelden, omdat hun actie door de welvaartsgroei en verzorgingsstaat min of meer overbodig was geworden.

Het is evenzeer waarschijnlijk dat deze professionalisering van de 'civil society' veel eerder is aangevangen dan wel is verondersteld. Ik werk dat uit voor de drie genoemde processen die een professionalisering in de hand werkten.

In de eerste plaats volgden deze maatschappelijke organisaties een soortgelijke levensloop. Zij ontstonden aan het einde van de negentiende of het begin van de twintigste eeuw. De geschiedenis van woningcorporaties laat zien hoe al snel daarna een proces van institutionalisering aanving. Het valt te verwachten dat deze institutionaliseringstendens bij andere sectoren eveneens relatief kort na hun ontstaan aanving.

In de tweede plaats kregen maatschappelijke organisaties gelijktijdig te maken met de opbouw van een corporatief sociaal zekerheidsstelsel. Zeker zijn in die opbouw van dit stelsel verschillende snelheden per sector aan te wijzen. Maar in hoofdlijnen voltrok die zich ongeveer gelijk. De Woningwet van 1901 was in de volkshuisvesting een belangrijke stap. Voor de reclassering werd rond 1910 een subsidie- en toezichtsregeling getroffen. De grondwetswijziging van 1917 was van bijzonder belang voor het (algemeen en bijzonder) onderwijs. Zo legde de regering aan het begin van de twintigste eeuw de eerste bouwstenen voor een corporatief zekerheidsstelsel. Zoals dat voor de woningcorporaties gold, zal dit corporatieve stelsel ook gevolgen hebben gehad voor de identiteit van andere maatschappelijke instellingen.

In de derde plaats werkten verschillende maatschappelijke organisaties in dezelfde samenleving. De geschiedenis van de woningcorporaties laat zien hoe burgers al eerder een passieve houding innamen dan tot nu toe verondersteld, niet pas vanaf het einde van de jaren zestig of vanaf de jaren zeventig, maar al aan het begin van de twintigste eeuw verminderde de inbreng van burgers aan het woningcorporatiewerk. Dit had te maken met de opbouw van een statelijk sociaal zekerheidsstelsel, waarmee andere organisaties evenzeer te maken kregen.

Het is waar dat maatschappelijke organisaties op belangrijke punten verschillen. De volkshuisvesting is een sector waarin bijzonder veel geld omgaat en aanbod en vraag niet gemakkelijk op elkaar af te stemmen zijn. Deze sector vraagt veel deskundigheid. Het is daarom niet onwaarschijnlijk dat het professionaliseringsproces in de volkshuisvesting een relatief hoog tempo volgde.

Dit relatieve verschil laat onverlet dat deze studie een bredere zeggingskracht heeft. De casus van de volkshuisvesting laat zien hoe processen van organisatorische institutionalisering, staatsinvloed en maatschappelijke verandering samenhangen en zich al vroeg in de geschiedenis voltrokken.

Politici en bestuurders onderkennen dit vaak te weinig. Zij benadrukken dat maatschappelijke instellingen noch tot de markt, noch tot de staat behoren. Zij legitimeren deze instellingen door hun maatschappelijk karakter te

benadrukken. Maar ze gaan eraan voorbij dat een gemeenschap van actieve burgers iets anders is dan een professionele instelling van goed opgeleide en gesalarieerde beroepskrachten.

## **HET BEWOONBARE LAND**

De overgang van de corporaties als gemeenschappen van actieve burgers naar professionele instellingen veroorzaakte een identiteitscrisis. Die crisis werd al in de jaren vijftig door betrokkenen benoemd en is feitelijk nooit beslecht. Zij vormt een belangrijk element in de hedendaagse discussie over de woningcorporaties. Achter discussies over bijvoorbeeld de salariering van de corporatietop en het continue schaalvergrotingsproces klinkt steeds de vraag: wat en van wie zijn de corporaties nu eigenlijk?

Politici hebben moeite om het bestaansrecht van de corporaties te zien. Zij voelen zich samen met veel burgers vervreemd van deze organisaties en hun bestuurders. Politici dichten de overheid weer een grotere rol toe in de sturing van het werk van de corporaties. Hun financiële zelfstandigheid en slagkracht wordt beperkt door nieuwe belastingen en verplichte investeringen. Hardop wordt gesproken over een verplichte verkoop van sociale huurwoningen aan bewoners. Het legitimatieprobleem wordt prangend nu ook de economische omstandigheden niet meewerken.

Woningcorporaties en politieke partijen doen er goed aan deze identiteits- en legitimiteitscrisis serieus te nemen. Zij doen er goed aan de discussie over de positie van de woningcorporaties – bijvoorbeeld in de aankomende parlementaire enquête – niet alleen te bezien als een technisch vraagstuk naar optimalisering van het toezicht, maar ook als een ideologisch vraagstuk naar de organisatie van de corporatie als maatschappelijke organisatie.

Het is daarbij de uitdaging om een nieuwe balans en een nieuw verband te vinden tussen de professionaliteit van corporaties en andere organisatorische logica's. Sector en politiek zouden naast het maatschappelijk rendement de associatieve, informele en statelijke input nadrukkelijker een plaats kunnen geven in de doel- en taakstelling van de corporaties. Ik doe, aan het einde gekomen van dit boek, enkele suggesties voor een praktische invulling daarvan.

In de eerste plaats zou binnen de professionele dienstverlening meer ruimte kunnen worden gezocht voor de werking van een associatieve logica. Niet door de woningcorporaties om te zetten in verenigingen. De samenleving is

immers veranderd en voor langdurig vrijwilligerswerk in deze grote structuren bestaat nauwelijks meer animo. Bovendien zijn door de omvang van de corporaties de processen rondom het beheer van de woningen, de verhuur en de financiën zeer complex geworden en voor amateurs niet te dragen en nauwelijks te bevatten. Ten slotte ligt er een potentieel spanningsveld tussen de belangen van zittende huurders en de publieke taak die corporaties hebben gekregen.

Toch zijn verbindingen tussen een professionele en een associatieve logica mogelijk. Die kunnen bijvoorbeeld gelegd worden door het betaalde leidinggevende kader niet langer alleen maar te laten controleren door eveneens betaalde toezichthouders. Waarschijnlijk is het financiële toezicht te complex geworden voor vrijwilligers, maar waarom zouden, net als in het verleden, naast financiële en organisatorische deskundigen, geen vrijwillige bestuurders worden ingezet? Een dergelijke maatschappelijke inbreng zou afstralen op de gehele instelling.

Ook kunnen bewoners op buurtniveau meer betrokken worden bij het corporatiewerk. Zoals de commissie-De Roos ooit suggereerde zouden zij zelf een kleine financiële bijdrage kunnen leveren aan de investeringen in de wijk en daar vervolgens ook meer zeggenschap over kunnen krijgen.

De keuze voor een associatieve logica heeft ook consequenties voor de schaal waarop corporaties opereren. Een binding met lokale gemeenschappen is gebaat bij een beperkte omvang. De overheid en de sector zouden daarbij meer ruimte moeten scheppen voor nieuwe sociale initiatieven op de woningmarkt. Beleid ter stimulering van nieuwe verenigingen en kleinschalige (coöperatieve) woongroepen is er nauwelijks. De regering zou dergelijke nieuwe associaties van harte moeten ondersteunen, door deze te erkennen als toegelaten instelling en de initiatiefnemers daarmee toegang te verschaffen tot indirecte overheidssteun. En ook de sector zou dergelijke nieuwe initiatieven kunnen steunen door ze ruimhartig te laten deelnemen in de gemeenschappelijke fondsen en zo ook te laten meeprofiteren van het historisch opgebouwde vermogen.

In de tweede plaats biedt de informele logica, die gestalte krijgt in nieuwe beschermde koopconstructies, een waardevol perspectief. Sinds de jaren tachtig werken steeds meer corporaties met modellen zoals het Maatschappelijk Gebonden Eigendom. Daarin delen corporatie en huizenbezitter verantwoordelijkheden en risico's. En vanuit de Vereniging van Eigenaren zou-

den bewoners ook meer betrokken kunnen raken bij het wijkbeheer. Op die manier kan een brug geslagen worden tussen professionele, associatieve en informele logica's. De overzichtelijke omvang van een VVE, waaraan burgers deelnemen zolang zij mede-eigenaar zijn, sluit goed aan bij de huidige samenlevingsverbanden.

In de derde plaats zou een herintroductie van de statelijke logica de corporaties nieuwe legitimiteit kunnen verschaffen. Het is daarbij vooral van belang hoe de inbreng van de staat vorm krijgt. De overheid zou er slecht aan doen de zeggenschap over het beleid en de vermogens van corporaties geheel naar zich toe te trekken. De dynamische woningmarkt vraagt nog steeds om flexibele spelers. Maar het toezicht van overheidswege op de besteding daarvan dient versterkt te worden.

Bovendien zouden vertegenwoordigers van de overheid wel medezeggenschap kunnen krijgen in de besteding van de maatschappelijke vermogens. Die rol past de gemeentelijke politiek beter dan het rijk en de landelijke politiek. Aan het begin van de twintigste eeuw reserveerden woningbouwverenigingen en -stichtingen vaak een of twee zetels in hun bestuur of raad van commissarissen voor vertegenwoordigers van de gemeenteraad. Deze democratische organen zouden de stem van lokale gemeenschappen ook vandaag de dag binnen de corporaties goed kunnen vertolken.

Woningcorporaties dromen van een nieuwe rol in de civil society. Maar dé civil society bestaat niet. De term verhult in de praktijk een belangrijke identiteitsverandering. De actieve burgers en gemeenschappen die de corporaties ooit droegen, zijn buiten de volkshuisvestingsbeweging komen te staan. De uitdaging van vandaag ligt in de activering van de burger: niet door de corporaties of de samenleving opnieuw uit te vinden, maar door hen weer aan elkaar te verbinden. Zo houden we ons land bewoonbaar, dat kunnen we niet met stenen alleen.



## NOTEN

### DE MYTHE VAN HET MAATSCHAPPELIJK MIDDEN, TER INLEIDING

- 1 Van der Schaar 1987.
- 2 Lex de Boer, 'Woningcorporaties en hun heilige huisjes', in: *Aedes* (23 nov. 2005); De Jong 2003: S-1; De Jong 2007: 14.
- 3 Rede van Van Leeuwen 1 mei 2006 'Van wie is de corporatie eigenlijk?', op: [www.aedesnet.nl](http://www.aedesnet.nl) (geraadpleegd sept. 2006); vgl. De Jong 2007.
- 4 Van de Donk 2001; Burger en Dekker 2001.
- 5 Adriaansens en Zijderveld 1981: 78; vgl. Van Doorn 1978: 17.
- 6 Buijs 2009: 22.
- 7 Seligman 1995: 205; Van Harskamp 2003: 113; Karskens 2000: 12; Edwards 2001: 21-31.
- 8 Woldring 2001: 68; vgl. WI CDA 2005: 10; Kalma 2005: 58.
- 9 WRR 2004: 57-75; Verhagen 2007.
- 10 Knops 2011: 9.
- 11 Helderma 2007: 312; Van Leeuwen 2012.
- 12 Streeck Smitter 1985: 2.
- 13 Dekker 2002: 12; De Kam 2003: 3.
- 14 Hollingsworth en Boyer 1997: 15-16; Verhagen 2007.
- 15 Bv. Schade 1981; De Ruijter 1987; De Vreeze 1993; De Klerk 1998; Wagenaar 1998; Van der Woud 2010b.
- 16 Engbersen 1984 is wat dat betreft nog altijd actueel. Ook overzichtsstudies naar ontwikkelingen van verschillende maatschappelijke sectoren die sindsdien verschenen, zoals Van Mierlo en Gerrichhauzen 1988 en Dijkstra, Meurs en Schrijvers 2004, zijn niet of nauwelijks gebaseerd op eigen historisch bronnenonderzoek.
- 17 Gerrichhauzen 1985: 14.
- 18 Van der Schaar 1987; andere interessante studies van sociaal wetenschappers uit de jaren tachtig: De Regt 1984; Turpijn 1987; Deben 1988.

- 19 Kempen en Van Velzen 1987; zeer informatief was ook het latere gedenkboek over het ministerie van VROM: Van der Schaar, Faber en Koffijberg 1996.
- 20 Koffijberg 2005; Bransen en Helderma 2004 en 2007; Helderma 2007.
- 21 Bv. Kemeny 1992 en 1995; Harloe 1995.
- 22 Bv. Gerrichhauzen 1985.
- 23 Bv. Helderma 2007; Van Leeuwen 2012.
- 24 Peper 1973: 26 en Adriaansens en Zijderveld 1981: 40; vgl. Vuijsje 1977; Achterhuis 1988.
- 25 Peper 1973: 193; Van Wersch 1979: 27; Adriaansens en Zijderveld 1981: 87; Schuyt 1981; Van Doorn 1984: 44-45; De Wolff 1984: 219-222; Zijderveld 1988; Achterhuis 1988: 112-115; Van Mierlo 1989: 20-26; Krijnen 1992: 113-114; Munster, Van den Bergh en Van der Veen 1996: 21-24; Van der Grinten en Kasdorp 1999: 5; WRR 2004: 220-221; Botter 2010: 17; voor de woningcorporaties vgl. Gerrichhauzen 1990; De Kam 2003.
- 26 Priemus 1983: 45-52; Brandsen en Helderma 2004: 68-69; Helderma 2007: 93-98.
- 27 Schreuder 1981; Klandermans 1997: 130-141.
- 28 Albert 1993: 127-168; Esping-Andersen 1991.
- 29 Burger 2001b: 87-104 en Salamon en Anheier 1999: 14; vgl. Couwenberg 1953; Esping-Andersen 1999: 86-88
- 30 Torgensen 1987; Kemeny 1992; Van de Ven 1995.
- 31 Van Doorn 1978: 26, 29.
- 32 Van Doorn 1984: 44-45; vgl. ook Kramer 1966; Romein 1976: 352-382; De Swaan 1983.
- 33 Dimaggio en Powell 1983; Evers en Laville 2004: 154; vgl. Wilson en Butler 1985: 85; Jobert 1988: 3-18; Kettl 1988: 13-14; Coleman 1997: 147.
- 34 Hellemans 1990; Adema 2004.
- 35 Olson 1965; De Swaan 2004.
- 36 Vgl. Ossewaarde 2006: 165.
- 37 De these van Inglehart 1977.
- 38 Van Doorn 1978.
- 39 Van Rooden 2004; vgl. de behoeftenhiërarchie uit Maslow 1943.
- 40 Duyvendak en Hurenkamp 2004; Van Dam 2011; vgl. Wuthnow 1998.
- 41 De opzet van dit onderzoek voldoet aan de KNAW-richtlijnen voor historisch-wetenschappelijk onderzoek in opdracht uit 2007. De kern daarvan is dat de inhoudelijke uitkomst: niet vaststaat bij aanvang, niet door de opdrachtgever beïnvloed wordt, ongeacht de inhoud bekend wordt gemaakt, en geen invloed heeft op de financiering.

#### **FILANTROPISCH KAPITALISME (1850-1870)**

- 1 Archief Ten Behoeve der Arbeidersklasse inv.nr. 25: oproep tot intekening nov. 1851.
- 2 Gerrichhauzen 1985: 16; vgl. Van den Eerenbeemt 1957: 30; De Ruijter 1987: 41-42; Van der Schaar 1987: 71.
- 3 Hobsbawm 1962: 18-20.
- 4 Righart 1991: 15-21.
- 5 De Vries en Lindblad 2000: 253-270.
- 6 NNBW; Schenkeveld 2003: 20.
- 7 Tönnies 1990: 62-63; Righart en Zwaan 1991; G.C. Quispel, T.A.H. de Nijs en B.M.A. de Vries 2000: 330-335; Van Dam 2011: 23-28.

- 8 Giele 1973: 9; Van Loo 1981: 22-24; De Swaan 2005: 133-135.
- 9 Foucault 1972: 70; vgl. Beekers 2011: 9-21.
- 10 Kruithof 1983: 372.
- 11 De Bosch Kemper 1851: 283; Deben 1988: 37.
- 12 Mijnhardt en Wichers 1984.
- 13 Smiles 2002: 17, vgl. vii-xxvii; Turpijn 1987: 28.
- 14 De Klerk 1980: 119-125.
- 15 Giele 1973: 10.
- 16 De Klerk 1980: 137; Righart en Zwaan 1991: 518.
- 17 Van der Woud 2010a: 109-103.
- 18 Doff 1970: 39-40.
- 19 De Klerk 1998: 54.
- 20 Maenen 1959: 157; Mekking 1975.
- 21 Van den Eerenbeemt 1957: 8; Looijestein 2010.
- 22 De Swaan 2004: 133.
- 23 Van Beusekom 1955: 18; vgl. Van der Meij-de Leur 1989: 87-88; Jager 2002: 60-61; Van den Berg 2010.
- 24 De Ruijter 1987: 33-38; vgl. Houwaart 1991.
- 25 De Swaan 2004: 15.
- 26 Wagenaar 1998: 23.
- 27 Tarn 1978: 22-23.
- 28 Tarn 1978: 1-16; Finlayson 2004.
- 29 Tarn 1978: 15-21.
- 30 Wohl 1977: 142-143.
- 31 Harris 2004: 130; Wohl 1977: 75-78.
- 32 Tarn 1973: 18-20.
- 33 Adam 2008: 7-8.
- 34 Engelen 1870: 54.
- 35 Adam 2008: 7-9; vgl. Engelen 1870: 54; Schaap en Beijen 1886: 6.
- 36 Power 1993: 103; Adam 2008: 9-10; Engelen 1870: 108-111, 148.
- 37 Finlayson 2004: 440; Roberts 1850a/b.
- 38 Shapiro 1985: 28; Power 1993: 29; Newsome 2009: 11.
- 39 Wagenaar 1998: 25-28; De Klerk 1980: 144; Engelen 1870: 115.
- 40 De Klerk 1998: 55.
- 41 Smets 1977: 33; Charlier, Frankignoulle en Moor 2005: 117.
- 42 Mercier 1887: 100-109; Power 1993: 254-256; Adam 2004: 15-33.
- 43 *Handelingen* 1874-1875 bijlage nr. 135: voorlopig verslag 14 mei 1875 (nr. 5); De Vries 1928: 393.
- 44 Grigg 1980: 61; Van Zanden en Van Riel 2000: 377; Noordam 2000: 201; Segers 2003: 327.
- 45 De Haan 2003: 192-194.
- 46 *Staatkundig en Staathuishoudkundig Jaarboekje* 1859.
- 47 Kluit 1936; Kluit 1970; Railton 2000.
- 48 Gras 1991: 98.
- 49 Houkes 2009: 55-56; vgl. Harinck 2004: 49; Van der Linde 2009b; Kruithof 2002.

- 50 Heldring 1881 (deel 2): 267.
- 51 Heldring 1844: 75.
- 52 Heldring 1845: 20-22.
- 53 Railton 2000; Hammond en Hammond 2003: 237-260; vgl. 'Herinneringen en indrukken van een kleinen uitstap naar Londen in mei 1847', in: *De vereeniging christelijke stemmen* jrg. 3 (1849), 697-712, 774-778. Heldring 1881 en Van der Hoeven 1942 meldden niets over Heldrings oproep, noch over deze reizen of contacten.
- 54 Archief Réveil: Heldring aan Koenen 10 maart 1844 en 21 juli 1844; over deze contacten: Houkes 2009: 56; over Koenen: Boele 2009.
- 55 Schade 1981: 21.
- 56 Archief Réveil: Van Eeghen aan Koenen 27 sept. 1848; over Van Eeghen en het Réveil: Kluit 1936: 293-294.
- 57 Archief Réveil: Van Eeghen aan Koenen 12 okt. 1848; over Van Eik en Messchert van Vollenhoven: Kluit 1936: 116, 293-294; Hofland: 1998: 295-296.
- 58 Archief Ten Behoeve der Arbeidersklasse inv.nr. 22 jaarverslag 1853: 6; Van Hasselt en Verschoor 1890: 7; Schade 1981: 21.
- 59 Archief Réveil: J. van Eik aan H.J. Koenen 10 okt. 1848.
- 60 Dijkhuis 1940: 40. Er bestaat onduidelijkheid over dit bezoek, omdat deze soms verward wordt met een reis die in 1853 plaatsvond. Vgl. *De Economist* jrg. 2 (1853) 218.
- 61 Schade 1981: 29.
- 62 Over Heynsius: Hofland 1998: 184.
- 63 Schade 1981: 22; Archief Ten Behoeve der Arbeidersklasse inv.nr. 4: not. bestuur 27 dec. 1851.
- 64 HPW; consumentenprijsindex van het CBS.
- 65 Archief Réveil: Van Eeghen aan Koenen 27 sept. 1848.
- 66 Archief Réveil: Van Eeghen aan Koenen 27 sept. 1848.
- 67 Archief Ten Behoeve der Arbeidersklasse inv.nr. 25: oproep tot intekening nov. 1851; Van Hasselt en Verschoor 1890: 6.
- 68 Archief Ten Behoeve der Arbeidersklasse inv.nr. 1: algemene vergadering 27 dec. 1851; Dijkhuis 1940: 40.
- 69 Schade 1981: 77-81.
- 70 Hofland 1998; Mijnhardt en Wichers 1984: 45-46, 64.
- 71 Archief Salerno inv.nr.4: reglement.
- 72 Soms wordt de Arnhemse vereniging genoemd als de eerste Nederlandse woningbouwvereniging (Kempen en Van Velzen 1987: 40; Ten Cate 1998: 8-9). Dit misverstand lijkt te berusten op Van Hasselt en Verschoor 1890: 89 (vgl. Willemsen 1969; Leppink 1983: 13-14; Bleekman 1998: 19).
- 73 Boissevain 1865; over: Hofland 1998: 55. Zijn vader G.J. Boissevain wordt genoemd in Archief Vereniging ten Behoeve der Arbeidersklasse, inv.nr 1, not. algemene vergadering 3 dec. 1853.
- 74 Dirkzager 1979: 9-11; vgl. Besier 1979.
- 75 Van Hasselt en Verschoor 1890: 44-48.
- 76 Mercier 1887: 221-222; Vree 2012; vgl. Kooij 1981: 34.
- 77 Pennings 1991: 95-96; Hupe en Meijs 2001: 104-116.
- 78 Smook 1984: 44-45; De Ruijter 1987: 39; Van der Woud 2010b: 437-442.
- 79 Archief Ten Behoeve der Arbeidersklasse inv.nr. 22: jaarverslag 1853.

- 80 Koninklijk Instituut van Ingenieurs 1853.
- 81 *Handelingen* 1854-1955 bijlagen: 559 ('Voorstel tot instelling van plaatselijke raden van gezondheid'); vgl. Röell 1892: 113-119.
- 82 *Handelingen* 1855-1856 Tweede Kamer 19 april 1856: 774; vgl. Röell 1892: 121-125.
- 83 Roebroek en Hertogh 1998: 60.
- 84 Wagenaar 1998.
- 85 De Haan 2003: 192-194.
- 86 Smissaert 1904: 5.
- 87 Bleekman 1998: 22.
- 88 Archief Ten Behoeve der Arbeidersklasse inv. 22 jaarverslag 1857-1858: 25; Schaap en Beijen 1886: 42.
- 89 Mercier 1887: 201.
- 90 Bv. Gerrichhauzen 1990: 18-19; Van der Schaar 1991: 380-381.
- 91 Kempen en Van Velzen 1987: 36.
- 92 Archief Concordia inv. 1: acte van oprichting 1864; Mercier 1887: 144-146 en Van Hasselt en Verschoor 1890: 42; Schade 1981: 135.
- 93 Bv. Archief Salerno inv.nr. 4: reglement 1848 (art 8).
- 94 De Klerk 1998: 45; vgl. Bakker Schut 1933: 29; Kuysten 1923.
- 95 Schade 1981: 124; De Klerk 1998: 52.
- 96 Leppink 1983: 13; vgl. Bleekman 1998: 19.
- 97 Dijkhuis 1940: 39.
- 98 Schade 1981: 77-78, 89; Mercier 1887: 225-226; De Klerk 1998: 50.
- 99 Bergink 1960: 89; vgl. Coronel 1875.
- 100 Van der Kooy en De Leeuwe 2001: 193-224; Wagenaar 1990: 258-268.
- 101 Heldring 1844: 76.
- 102 De Klerk 1998: 29; Kooy 1981: 34-35.
- 103 Te Velde 1992: 265, 274; vgl. Stuurman 1992: 375.
- 104 De Klerk 1998: 86-87; vgl. BWN.
- 105 Engelen 1870: 55; vgl. Engelen 1875; over Engelen: Marcus-de Groot 2003: 239-240.
- 106 Schade 1981: 29.
- 107 Schade 1981: 66, 70; vgl. Kruithof 1983 en De Regt 1984.
- 108 Smissaert 1904: 7, 12; Smook 1984: 39.
- 109 Schade 1981: 67-69.
- 110 Smissaert 1904: 13, 21; Van Breugel Douglas 1867.
- 111 Schade 1981: 4, 26, 69-71; Archief Réveil: Van Eeghen aan Koenen 27 sept. 1848.
- 112 Van der Kooy en De Leeuwe 2001: 199.
- 113 Smissaert 1904: 5, 9; Leppink 1983: 84; Archief Ten Behoeve der Arbeidersklasse inv. 22: jaarverslag 1853-1854 (bijlage d).
- 114 Van Hasselt en Verschoor 1890: 44-48.
- 115 Archief Réveil: Van Eeghen aan Koenen 27 sept. 1848; Archief Ten Behoeve der Arbeidersklasse inv. 25: oproep tot intekening nov. 1851.
- 116 Mercier 1887: 221-222.
- 117 Van Hasselt en Verschoor 1890: 44-48.
- 118 *Overzicht der Vereeniging ten Behoeve der Arbeidersklasse* 1902: 20; Schade 1981: 26-27, 72.

- 119 Leppink 1983: 15; Smissaert 1904: 41-48 (bijlage: statuten).
- 120 Leppink 1983: 16-17; Wagenaar 1990: 295.
- 121 *Overzicht der Vereeniging ten Behoeve der Arbeidersklasse* 1902: bijlage 12.
- 122 Dijk en Van der Ploeg 2007: 4-5; Wagenaar 1998: 122.
- 123 Schenkeveld 2003: 41; 't Hart 2005: 178.
- 124 Boissevain 1865: 408-413; Schaap en Beijen 1886: 16-19; over Van Naamen van Eemnes: PDC.
- 125 Boissevain 1865: 410. De gemiddelde levensverwachting voor pasgeborenen in 1865 was inderdaad 37 jaar, maar had te maken met een hoge zuigelingensterfte. Overleefde men zijn eerste levensjaar, dan lag de gemiddelde levensverwachting tussen de 60 en 65 jaar: 'historische overlevingstafels vanaf 1861', op: [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl) (geraadpleegd maart 2011).
- 126 Schaap en Beijen 1886: 18-19.
- 127 Leppink 1983: 14.
- 128 Boissevain 1865: 387-388, 405.
- 129 Van Hasselt en Verschoor 1890: 64-66, 90.
- 130 *Overzicht der Vereeniging ten Behoeve der Arbeidersklasse* 1902: 4.
- 131 Vgl. het overzicht in Van Hasselt en Verschoor 1890.
- 132 Gerrichhauzen 1985: 14.

## 2. ARBEIDERSCOÖPERATIE (1865-1885)

- 1 Righart 1991: 15-21.
- 2 Schenkeveld 2003: 20; vgl. De Jonge 1976.
- 3 Van Zanden en Van Riel 2000: 415-419; Touwen 2011.
- 4 Van der Woud 2010b: 42-45.
- 5 Hellemans 1990; Adema 2004; Van Dam 2011: 30-33.
- 6 Engels 1970: 108.
- 7 Quanta Cura 1949: paragraaf 3; vgl. Lamberts 2011: 160-163.
- 8 De Swaan 2004: 194-199; Flora en Alber 1981: 59.
- 9 Koch 2006; Kuypers 1930.
- 10 Van Klinken 2003.
- 11 De Rooy 2005a: 831.
- 12 Van Klinken 2003: 87-98.
- 13 Giele 1973; Beekers en Van der Woude 2008: 31-35; Van Meeuwen 1998: 31-36.
- 14 Van Doorn 1956; Kruijff 1957; Stuurman 1983; Te Velde 1993.
- 15 De Rooy 1995: 383-384; Blom 2000: 236.
- 16 Stuurman 1992: 294; Den Hertog 2007: 102-109.
- 17 De Klerk en Moscoviter 1992: 210-211.
- 18 Dudink 1997: 9-10; Wolffram 2003: 64-70.
- 19 BWSA: M.J. de Witt Hamer.
- 20 Multatuli 1880: 89, 96-97.
- 21 Kossmann 2005: 246, 254; BWSA en BWN.
- 22 BWSA.
- 23 Wartena 2003: 1-23.
- 24 De Witt Hamer 1866: 11; hierover: Van Helsloot 1995: 22-23.

- 25 BWSA.
- 26 Wartena 2003: 32.
- 27 Schaap en Beijen 1886: 7-8, 11.
- 28 Van Helsloot 1995: 48-50.
- 29 Mercier 1887: 192-194; Schaap en Beijen 1886: 25; Van den Eerenbeemt 1976: 522.
- 30 Heldt en Van Buuren 1893: 5-9; Giele 1973: 65; Bos 2002: 134.
- 31 Bos 2001: 108.
- 32 Bos 2001: 106.
- 33 Heldt en Van Buuren 1893: 10-12.
- 34 Heldt en Van Buuren 1893: 12-36.
- 35 Bos 2001: 84.
- 36 Heldt en Van Buuren 1893: 36-51; Bymholt 1894: 145, 178.
- 37 Kempen en Van Velzen 1987: 24; vgl. De Vreeze 1993: 93-95; Jager 2002: 446-448.
- 38 Mercier 1887: 177-178; vgl. Crommelin 1872: 193-195.
- 39 Mercier 1887: 185; vgl. Hasselt en Verschoor 1890: 128-136 en Kooij 1981: 35.
- 40 Schaap en Beijen 1886: 50.
- 41 Dijk en Van der Ploeg 2007: 8.
- 42 Registers *Staatscourant*.
- 43 Van der Woude 2006: 132.
- 44 Schaap en Beijen 1886: 28-29.
- 45 Schaap en Beijen 1886: 26 en 30.
- 46 Stratingh Tresling 1973; over Stratingh Tresling: NNBW.
- 47 Schade 1981: 143; vgl. Bos 2001: 124-125.
- 48 Het fragment uit de *Amsterdamsche Courant* werd integraal overgenomen in *De Tijd* (27 aug. 1872); over Van der Hout: BWSA.
- 49 Circulaire 1 nov. 1874, in: *Amsterdamsche Vereeniging tot het Bouwen van Arbeiderswoningen* 1925: 11-24.
- 50 Heldt 1896: 13-14.
- 51 Over Heynsius: Hoffland 1998: 184.
- 52 *Amsterdams Gemeenteblad* 1874 deel II: vergadering gemeenteraad 27 aug. en 1 sept. 1874.
- 53 *Amsterdamsche Vereeniging tot het Bouwen van Arbeiderswoningen* 1925: 19 en Schade 1871: 145.
- 54 *Amsterdams Gemeenteblad* 1874 deel II: vergadering gemeenteraad 27 aug. 1874; vgl. Hasselt en Verschoor 1890: 22-24; *Amsterdamsche Vereeniging tot het Bouwen van Arbeiderswoningen* 1925: 18, 45.
- 55 Dirkzager 1979: 9-10; Besier 1979.
- 56 *Handelingen* 1874-1875 bijlage nr. 135: 1-4 en 6.
- 57 *Handelingen* 1874-1875 Tweede Kamer 3 maart 1876: 936; vgl. Schaap en Beijen 1886: 41-42.
- 58 'Arbeiderswoningen', in: *Algemeen Handelsblad* (20 april 1875).
- 59 'Algemeen Nederlandsch Werkliedenverbond', in: *Algemeen Handelsblad* (28 dec. 1875).
- 60 *Handelingen* 1874-1875 bijlage nr. 135: 5 (14 mei 1875).
- 61 *Handelingen* 1874-1875 Tweede Kamer 3 maart 1876: 944.
- 62 Wolfram 2003: 82; Flora en Alber 1981: 59.
- 63 Hoogenboom 2003.



- 64 De Swaan 2004: 221.  
65 Vgl. Widdershoven 2005: 253-256.

### 3. WONINGWET (1885-1900)

- 1 Romein 1976.  
2 Werkman 1964: 39.  
3 Wartena 2003.  
4 Brandsen en Helderman 2007: 151.  
5 Fraser 2003: 144-148.  
6 De Swaan 2004: 198-199; Flora en Alber 1981: 59.  
7 Hoogenboom 2003: 271.  
8 Van Kersbergen 1995.  
9 Lamberts 2011: 283-311.  
10 *De sociale leer van de kerk* 1964: 32; hierover: Deferme 2007: 344.  
11 Hoogenboom 2003: 201-212.  
12 Roberts 1999: 285-286; De Vries 1928: 401; Verein für Social-politik 1886.  
13 *Belgisch Staatsblad* (10 aug. 1889); Hegge 1925: 158.  
14 Power 1993: 35; Van de Ven 1995: 83.  
15 Röell 1892: 64-66; Louwes 1894: 63-69.  
16 Wolffram 2003: 80-82.  
17 Stuurman 1992: 359.  
18 Van Klinken 2003: 198-201.  
19 *Sociaal Weekblad* jrg. 1 (1887) afl. 1: 1.  
20 Cort van der Linden 1886: 44, 87, 220.  
21 Smit 2002: 248; vgl. Kromhout en Oving 2008.  
22 Van Klinken 2003: 190-193, 222-234.  
23 Wolffram 2003: 82-85.  
24 Beekers en Van der Woude 2008: 46; vgl. Schutte 1991; Kuyper 1900: 40, 77 (noot 102).  
25 Lamberts 2011: 298.  
26 Schaepman 1998: 65.  
27 Perry 1994: 10-24.  
28 Van Hasselt en Verschoor 1890: 2; vgl. Kruseman 1893; Drucker, Greven, Kruseman 1896: 73-166; Mercier 1887: 6.  
29 Werkman 1964: 15-16; Brugmans 1970: 158; Wagenaar 1990: 235; Ottens 2000: 19.  
30 Weijerman 1899.  
31 Heldt en Van Buuren 1893: 78, 83.  
32 BWSA.  
33 De Vries 1978: 21-24.  
34 Van Marken-Matthes 1906: 154-159, 196-203, 264-287.  
35 De Vries 1978: 28-31.  
36 Marcus-de Groot 2003: 239-240.  
37 Engelen 1888: 9, 25, 45-46.  
38 Engelen 1888: 6-7, 24-27.  
39 Josephus Jitta 1893; vgl. Kallenbach 1892: 1; over Josephus Jitta: BWN.

- 40 BWSA.
- 41 Van der Linde 2009c: 2.
- 42 Mercier 1887: 60-70; Mercier 1895.
- 43 Van der Linde 2009a; Blomberg 1985: 10-15; Schade 2010: 24; Bos 2001: 276-277; Sorée en Snepvangers 1992.
- 44 Schade 1981: 180.
- 45 Schade 1981: 176; over Van der Pek: Schade 2010: 17-24; over Kruseman: De Ruijter 1987: 64-65 en Kempen en Van Velzen 1987: 31
- 46 Archief Oud-Amsterdam inv.nr. 30: Ter Meulen in *De Amsterdammer* nov. 1895.
- 47 Ter Meulen 1898: 6; vgl. De Regt 1984: 185.
- 48 De Regt 1984: 187-188.
- 49 Archief Oud-Amsterdam inv.nr. 1 not. alg. vergadering 25 okt. 1898; Archief Jordaan inv. nr. 7: brief Kerdijk aan Janssen 28 feb. 1904.
- 50 Van der Hoeven 1904.
- 51 De Regt 1984: 183-185.
- 52 Deben 1888: 223.
- 53 Van der Mandele 1933: 122.
- 54 *Sociaal Weekblad* jrg. 1 (4 juni 1887) afl. 23: 189-190 en jrg. 7 (4 en 11 nov. 1893) afl. 44 en 45: 361-364 en 373-376; *De Economist* 40 (okt. 1891) 700-719; Kallenbach 1892; Röell 1892; Louwes 1894.
- 55 D.O. Engelen, 'Over arbeiderswoningen', in: *De Economist* 40 (okt. 1891) 713.
- 56 Kruseman 1893: 75; vgl. Van Hasselt en Verschoor 1890: 3-4.
- 57 *Handelingen* 1889-1890 Kamerstuk 163: nr. 1-4 en 1890-1891 Kamerstuk 49: nr. 1-2.
- 58 Smit 2006: 27; BWN.
- 59 H.L. Drucker, 'De taak der overheid ten aanzien van het woningvraagstuk', in: *Sociaal Weekblad* jrg. 7 (11 nov. 1893) afl. 45: 373.
- 60 Van Klinken 2003: 268-284.
- 61 *Handelingen* 1894-1895 Tweede Kamer 12 dec. 1894.
- 62 *Handelingen* 1894-1895 Tweede Kamer 21 dec. 1894.
- 63 Smit 2006: 29.
- 64 Leppink 1983-1984: 80; Bleekman 1998: 25; over Tellegen: BWN.
- 65 Hagoort 1927: 287; Van der Woude 2006: 132.
- 66 *Staatscourant* (1896) nr. 97 en (1898) nr. 133.
- 67 Centrum voor staatkundige vorming 1957: 12; over betrokkenheid Ariëns: Roes 1982; vgl. Van Meeuwen 1998: 89-90; over Bolsward: *Staatscourant* (1899) nr. 47.
- 68 Patrimonium 1894: 4-5.
- 69 Hoogenboom 2003: 72-73.
- 70 BWSA.
- 71 *Algemeen Handelsblad* (22 sept. 1896); Wolfram 2003: 118-123; ledenlijst in: *Tijdschrift voor Sociale Hygiene* jrg. 1 (1899) 6-16.
- 72 Van Klinken 2003: 349-351; Den Hertog 2007: 145-147; Wartena 2003: 263-271.
- 73 Wartena 2003: 276.
- 74 *Tijdschrift voor Sociale Hygiene* jrg. 1 (1899) 139-183: 170.
- 75 *Tijdschrift voor Sociale Hygiene* jrg. 1 (1899) 142-143.
- 76 *Tijdschrift voor Sociale Hygiene* jrg. 1 (1899) 166-170.

- 77 *Tijdschrift voor Sociale Hygiene* jrg. 3 (1901) 225.
- 78 *Handelingen* 1905-1906 Tweede Kamer 14 dec. 1906: 668.
- 79 De Vries 1928: 431; Kruseman 1930: 5.
- 80 Kruseman 1940: 31-33.
- 81 *Handelingen* 1899-1900 Kamerstuk 74: Ontwerp van Wet en Memorie van Toelichting 11 sept. 1899.
- 82 *Handelingen* 1899-1900 Kamerstuk 75: Ontwerp van Wet 11. sept. 1899.
- 83 *Handelingen* 1899-1900 Tweede Kamer 20 feb. 1900.
- 84 Kallenbach 1892: 1; Josephus Jitta 1893; Louwes 1894; Drucker, Greven en Kruseman 1896.
- 85 *Handelingen* 1900-1901 Kamerstuk 34: Memorie van Antwoord 11 okt. 1900.
- 86 *Handelingen* 1900-1901 Kamerstuk 34: Memorie van Antwoord (art. 1); vgl. Kempen en Van Velzen 1987: 48.
- 87 Art. 2-28.
- 88 *Handelingen* 1899-1900 Kamerstuk 74 Memorie van Toelichting: 1.
- 89 *Handelingen* 1899-1900 Kamerstuk 74 Memorie van Toelichting: art. 32c; 1900-1901 bijlage 34: Memorie van Antwoord.
- 90 Archief Min. Fin. inv. nr. 2764: minister Fin. aan minister BiZa 14 feb. 1899; vgl. Kruseman 1930: 6.
- 91 *Handelingen* 1900-1901 Tweede Kamer 28 maart 1901: 1382.
- 92 Art. 30-31, 33.
- 93 *Handelingen* 1899-1900 Kamerstuk 74 Memorie van Toelichting: 1, 24
- 94 *Handelingen* 1900-1901 Kamerstuk 34 Memorie van Antwoord: 43.
- 95 Bv. Van der Wiel 2001: 73; de eerste vermelding ervan is waarschijnlijk: Beusekom 1938: 9.
- 96 *Handelingen* 1899-1900 Kamerstuk 74 Memorie van Toelichting: 25.
- 97 *Handelingen* 1899-1900 Kamerstuk 74 Memorie van Toelichting: 20.
- 98 Art. 14 en 29.1; vgl. Turpijn 1987: 36-38.
- 99 Kruseman 1940: 32.
- 100 *Handelingen* 1900-1901 Kamerstuk 34: mondeling overleg commissie van voorbereiding en regering 3-4 jan. 1901.
- 101 *Handelingen* 1900-1901 Kamerstuk 34: Memorie van Antwoord.
- 102 Dodde 2000: 37; Wartena 2003: 283.
- 103 Hertogh 1998: 97-104; Wolfram 2003: 103-107.
- 104 Van Houten, Krabbe en Van Nierop 1898: 13.
- 105 Verkouteren 1900: 26-29.
- 106 SDAP 1899a: 24; SDAP 1899b: 65.
- 107 *Tijdschrift voor Sociale Hygiene* 2 (1900) 218, 240; vgl. Hermans 1901: 79-80, 93-94; Veldman 1900: 27-28.
- 108 *Tijdschrift voor Sociale Hygiene* 2 (1900) 246; over Huizinga: BWSA.
- 109 *Handelingen* 1900-1901 Tweede Kamer 14-29 maart 1901: 1210-1415.
- 110 *Handelingen* 1900-1901 Tweede Kamer 15 maart 1901: 1217.
- 111 *Handelingen* 1900-1901 Tweede Kamer 15 maart 1901: 1214, 1226.
- 112 *Handelingen* 1900-1901 Tweede Kamer 29 maart 1901: 1397, 1401-1404.
- 113 *Handelingen* 1900-1901 Tweede Kamer 27 maart 1901: 1337-1341.
- 114 *Handelingen* 1900-1901 Tweede Kamer 19 april 1901: 1475 en Eerste Kamer 18 juni 1901: 511.

- 115 *Staatsblad* (21 juni 1901) nr. 157 (22 juni 1901) nr. 121.
- 116 Van Ginkel 2001: 10.
- 117 Brugmans 1970: 160.
- 118 Voorwoord A. in 't Veld, in: Werkman 1964 en Gerrichhauzen 1990: 19; vgl. Van den Eerenbeemt 1976: 122; De Ruijter 1987: 41-42.
- 119 Boissevain 1865; Crommelin 1872; Van Hasselt en Verschoor 1980; Weijerman 1899; vgl. Brugmans 1925: 160; Van den Eerenbeemt 1957: 31; Gerrichhauzen 1983: 35; Van der Schaar 1987: 71; Kempen en Van Velzen 1987: 16-43; De Vreeze 1993: 101; Helderman 2007: 132.
- 120 Boissevain 1865; Engelen 1870; Crommelin 1872; Mercier 1887; Van Hasselt en Verschoor 1890; Drucker, Greven en Kruseman 1896; Weijerman 1899; aangevuld vanuit secundaire literatuur (gedenkböeken) en vanaf 1869 vanuit registers van de *Staatscourant*.
- 121 Brugmans 1925: 160; Van den Eerenbeemt 1957: 31; Dirkzager 1979: 24; Van der Schaar 1987: 71; Kempen en Van Velzen 1987: 16-43; De Ruijter 1987: 42; Gerrichhauzen 1990: 19; De Vreeze 1993: 101; Helderman 2007: 132; Van der Cammen en De Klerk 2008: 74.
- 122 Boissevain 1865; Engelen 1870; Crommelin 1872; Mercier 1887; Van Hasselt en Verschoor 1890; Drucker, Greven en Kruseman 1896; Weijerman 1899; aangevuld vanuit secundaire literatuur (gedenkböeken). Een schatting van de totale nieuwbouwproductie: Engberts 1977: 176-177.
- 123 Wohl 1905: 361; vgl. Morris 2004: 146.
- 124 Engberts 1977: 138; Laloli 2007: 160.
- 125 Op basis van Hasselt en Verschoor 1890 en Weijerman 1899.

#### 4. WONINGCORPORATIES (1900-1915)

- 1 Musquetier 1901; Oosterbaan 1901; Philips en De Jongh 1902; Sleutelaar 1902; Lake-  
man 1904.
- 2 Kruseman 1901: 64; J. Kruseman, 'De ontworpen Woningwet', in: *Vragen des tijds* (1899-  
1900) 317, 332.
- 3 De Rooy 2005a: 147; vgl. Zanden en Van Riel 2000: 402-411.
- 4 Van den Bergh 1995: 48-49; Hazenbosch 2009: 44-55; Van Meeuwen 1998: 54-58; Van  
der Velden 2005: 50-68.
- 5 De Rooy 2005a: 148; vgl. De Rooy 2005b.
- 6 Lijphart 1990: 100-107; Te Velde 1996.
- 7 Beekers en Van der Woude 2008: 51-52; Te Velde 2002: 100-103.
- 8 Wolfram 2003: 145-150.
- 9 BWN; BWSA.
- 10 *Sociaal Weekblad* jrg. 16 (1 feb. 1902) afl. 5: 55-56; *De Kroniek. Een Algemeen Weekblad*  
jrg. 8 (1 feb. 1902) afl. 371: 33-35; Wolfram 2003: 148.
- 11 Klinken 2003: 375-399; Van Schie 2005.
- 12 Van der Valk 2001: 227-232.
- 13 Archief Min. Fin. inv.nr. 2764: minister BiZa aan minister Fin. 9 nov. 1901 en minister  
Fin. aan minister Biza 12 nov. 1901.
- 14 Archief Min. Fin. inv.nr. 2764: concept Patijn 14 jan. 1902.

- 15 JMNL; BWN; PDC; C.A. Verrijn Stuart, 'Prof. Mr. Dr. Anton van Gijn', in: *De Economist* jrg. 82 (1933) afl. 1: 31.
- 16 Van Gijn 1904: 49-50; vgl. A. van Gijn, 'Het ontwerp-Woningwet', in: *De Economist* (1900) 184-186.
- 17 Archief Min. Fin. inv.nr. 2764: concept Patijn 14 jan. 1902.
- 18 *Staatsblad* (28 juli 1902) nr. 160.
- 19 Archief Kuyper inv.nr. 251: Kuyper aan de Koningin (1902); Archief Binnenlands Bestuur inv.nr. 2510: College van Bijstand.
- 20 Archief Binnenlands Bestuur inv.nr. 2510: College van Bijstand.
- 21 *Handelingen* 1904-1905 Tweede Kamer 20 dec. 1904: 852; vgl. 1902-1903 Kamerstuk 2V nr. 12: 7-8 en nr. 13: 36-38.
- 22 *Handelingen* 1902-1903 Kamerstuk 2V nr. 12: 37.
- 23 *Sociaal Weekblad* jrg. 16 (13 sept. en 17 dec. 1902) afl. 36 en 37: 433-435 en 650-651; vgl. Van Gijn 1904: 72.
- 24 *Algemeen volkshuisvestingsverslag* 1902-1903.
- 25 Rochdale 1953: 17-31.
- 26 *Staatscourant* (26 nov. 1903) nr. 277.
- 27 *Handelingen* 1904-1905 Tweede Kamer 14 dec. 1905.
- 28 A. van Gijn, 'Huurprijzen en Woningwet', in: *De Economist* (1904) 515.
- 29 Rochdale 1953: 32.
- 30 Van Gijn 1904: 33, 49-50.
- 31 Van Gijn 1904; A. van Gijn, 'Het ontwerp-Woningwet', in: *De Economist* (1900) 184-186.
- 32 *Algemeen volkshuisvestingsverslag* 1904: 55; vgl. *Statuten van Vereenigingen* (1904) nr. 559; Faber 1905: 75-76.
- 33 Faber 1905: 41-49; vgl. Oosterbaan 1904.
- 34 *Handelingen* 1905-1906 Tweede Kamer 14 dec. 1905 (Goeman en Pierson); 1906-1907 10 dec. 1906; 1907-1908 11 dec. 1907 (Treub).
- 35 Sociaal-Technische Vereeniging 1907: 5-8.
- 36 Archief Afd. Volkshuisvesting inv. nr. 1: minister Fin. aan minister BiZa 22 maart 1912.
- 37 Rijkswoningcollege 1910: 5-6; Archief Binnenlands Bestuur inv.nr. 2510: College van Bijstand (2 en 14 okt. 1905 en 9 maart 1910).
- 38 *Akten coöperaties* (1905) nr. 1569; vgl. Wentink 1908: 4, 7.
- 39 PDC; Van Klinken 2003: 439-443.
- 40 In het register van de *Staatscourant* is een overzicht van de toegelaten corporaties te vinden. Hun statuten en akten zijn terug te vinden in de bijvoegsels van de *Staatscourant*: *Statuten Vereenigingen*, *Akten coöperaties* en *Akten vennootschappen*. De akten van stichtingen zijn opgenomen in de Kamer van Koophandel en minder toegankelijk; vgl. Commissie-De Roos 1964: 48.
- 41 Mol e.a. 1918: 43-44.
- 42 *Staatscourant*, *statuten vereenigingen*, *akten coöperaties*, *akten vennootschappen*.
- 43 Pennings 1991: 82.
- 44 *Katholiek Sociaal Weekblad* jrg. 1 (8 nov. 1902) afl. 45: 483; vgl. Roes 1982: 587-594.
- 45 *Katholiek Sociaal Weekblad* jrg. 3 (5 maart 1904) afl. 10: 119.
- 46 *Statuten vereenigingen* (1904) nr. 1008; Remigius Dieteren 1951: 51-52; Rogier en De Rooy 1953: 473.

- 47 Katholieke sociale actie 1919.
- 48 *Statuten vereenigingen* (1911) nr. 1596; Remigius Dieteren 1951: 51-56.
- 49 Remigius Dieteren 1951.
- 50 Archief NWR inv.nr. 31 not. d.b. 20 aug. 1913.
- 51 Remigius Dieteren 1951: 181.
- 52 *Statuten vereenigingen* (1913) nr. 1572.
- 53 Beekers en Van der Woude 2008: 61-68.
- 54 Bv. *Katholiek Sociaal Weekblad* jrg. 12 (1 feb. 1913) afl. 5: 52-53; jrg. 14 (23 okt. 1915) afl. 43: 510-512; Zoetmulder 1909: 144; vgl. voor een protestants geluid: Van Schelven 1912.
- 55 Vgl. Hegge 1925: 9-10, 146.
- 56 Bornebroek 2006.
- 57 Hoogenboom 2003: 107-116; Van Krieken 2010; De Hoop en Bornebroek 2010: 178-188.
- 58 Ringelberg 2005: 172.
- 59 *Handelingen* 1911-1912 Kamerstuk 202 (art. 14); vgl. De Jonge 2007: 82-84.
- 60 *Handelingen* 1911-1912 bijlage nr. 230: nadere wijziging van Woningwet 13 feb. 1912; Kru-  
seman 1912: 25.
- 61 *Tijdschrift voor Sociale Hygiene* jrg. 15 (1913) 37-64, 117-184; vgl. Sociaal-Technische Ver-  
eeniging 1912: 69; *Handelingen* 1914-1915 bijlage nr. 51: voorlopig verslag 10 feb. 1915.
- 62 Vliegen 11 1925: 519; vgl. Perry 1994: 50-52.
- 63 De Roos 2002: 122-129.
- 64 Smit 2001; BWSA over Wibaut en Keppler.
- 65 Brakkee 1997: 22-25; vgl. Keppler 1913.
- 66 *Tijdschrift voor Sociale Hygiene* jrg. 10 (1908) 430.
- 67 Sociaal-Technische Vereeniging 1912: 65 (de auteurs waren A. Keppler en P. Bakker  
Schut, blijkens Archief Sociaal-Technische Vereeniging inv. nr. 3: jaarverslag 1912).
- 68 Van der Lans 2008: 26-33; vgl. Jansma 1993: 9.
- 69 BWSA.
- 70 Hudig en Henny 1911: 32-33, 36-37.
- 71 Streurman 1972: 29.
- 72 *Jaarverslag NWR* 1913, 4.
- 73 NWR 1916a: 3; vgl. NWR 1916b.
- 74 Archief NWR inv.nr. 31 not. bestuur 20 aug. 1913.
- 75 Archief NWR inv.nr. 31 not. bestuur 20 aug., 24 okt. 1913.
- 76 *Het Volk, dagblad voor de arbeiderspartij* 25 aug. 1913.
- 77 Archief NWR inv.nr. 31 not. bestuur; NWR 1916.
- 78 *Jaarverslag NWR* 1913: 5; vgl. *Het Volk, dagblad voor de arbeiderspartij* 25 aug. 1913; *Nieu-  
we Rotterdamsche Courant* 23-24 aug. 1913; *Het Centrum* 19 sept. 1914; *Katholiek Sociaal  
Weekblad* jrg. 14 (25 sept. 1915) nr. 39: 466; Rooij 1915: 93; Verzijl 1919: 138-139; *Algemeen  
Volkshuisvestingsverslag* 1916-1920: 12.
- 79 Vgl. Van Dale 1884: 304 en 1904: 351.
- 80 Webster 1902; Friedmann 1954; Arendsen en Geul 1983.
- 81 Kempen en Van Velzen 1987: 26-27, 44; vgl. Gerrichhauzen 1885: 17; Helderman 2007: 138.

## 5. IN HET BEHEER VAN EEN GEMEENSCHAPSBEZIT (1915-1940)

- 1 Stuurman 1991: 26.
- 2 Van der Schaar 1987: 86; vgl. Kempen en Van Velzen 1987: 60; Gerrichhauzen 1988: 129; De Vreeze 1993: 165.
- 3 Moeyes 2001: 296-302; Van der Velden 2005: 88-89.
- 4 Van der Woude 2009a: 21-34.
- 5 Te Velde 2007: 24-25; Harris 2004: 23-25.
- 6 Van Klinken 2003: 509-515; De Rooy 2005b.
- 7 Hertogh 1998: 217-220; Hoogenboom 2003: 121-125; Mulder 1994: 28.
- 8 Harloe 1995: 80-86.
- 9 NWR 1918: 202; vgl. Hudig 1918; Van Beusekom 1920.
- 10 Swemarton 1981; Rossen 1988: 9-29; Harloe 1995: 77-80.
- 11 Hudig 1918; Johnson 1968; Swemarton 1981; Buyst 1992: 208-214.
- 12 *Handelingen* 1914-1915 bijlage 271 24 dec. 1914.
- 13 *Algemeen Volkshuisvestingsverslag* 1916-1920; Van der Schaar 1987: 81-85.
- 14 *Staatsblad* (17 juni 1918) nr. 379; Brakke 1997: 18.
- 15 *Staatsblad* (20 april 1918) nr. 259; De Jonge 2007: 82-84.
- 16 NWR 1916; NWR 1918.
- 17 *Algemene Volkshuisvestingsverslagen; 50 jaar Woningwet* 1952: 62; Siraa 1983: 433.
- 18 Van den Berg 1995: 48-49. Van der Velden 2005: 179 geeft lagere cijfers.
- 19 Beekers en Van der Woude 2008: 78-80; Van Rijen 1928: 152-153; Remigius Dieteren 1951: 159.
- 20 Bond van Arbeiderswoningbouwverenigingen 1919: 4-5; vgl. *Volkshuisvesting* jrg. 1 (15 okt. 1919) afl. 2: 1-3.
- 21 *Tijdschrift voor Volkshuisvesting* jrg. 4 (14 april 1923) 99-102; vgl. Van den Berg 1995: 48-49 over de verhoudingen in de vakbeweging.
- 22 *Algemeen Volkshuisvestingsverslag* 1915: 113-114; *Staatsblad* (2 okt. 1915) nr. 415.
- 23 *Staatsblad* (11 sept. 1917) nr. 584.
- 24 *Algemeen Volkshuisvestingsverslag* 1916-1920 (College van Bijstand): 68-70; Van der Schaar 1987: 81-85.
- 25 *Tijdschrift voor Volkshuisvesting* jrg. 1 (15 juli 1920) afl. 6/7: 162.
- 26 BWSA.
- 27 Archief NWR inv.nr. 31: not. a.b. 25 sept. 1915; vgl. not. d.b. 9 mei 1917.
- 28 *Tijdschrift voor Volkshuisvesting* jrg. 1 (15 juli 1920) afl. 6/7: 162.
- 29 *Jaarverslag NWR* 1919: 3, 19.
- 30 Hudig 1919: 6, 16.
- 31 *Jaarverslag NWR* 1919: 4-5.
- 32 Hudig 1919: 7-8 en *Woningbouw* jrg. 3 (dec. 1919) afl. 5-6: 53-54.
- 33 Perry 1994: 57-58.
- 34 Van Klinken 2003: 526-537.
- 35 Wijne 1999: 8.
- 36 Hoogenboom 2003: 131-132.
- 37 *Staatsblad* (27 juni 1919) nr. 423
- 38 *Staatsblad* (6 nov. 1919) nr. 238; vgl. Jong van Beek en Donk 1909: 291.
- 39 Roebroek en Hertogh 1998: 205; Stassen 2005: 103.



- 40 *Staatsblad* (27 juni 1919) nr. 422; *Tijdschrift voor Volkshuisvesting* jrg. 1 (20 feb. 1920) nr. 1: 14.  
 41 Mulder 1994: 29.  
 42 Hertogh 1998: 173-175; Roebroek en Hertogh 1998: 202-206; Hoogenboom 2003: 134-138; Stassen 2005 84-91, 128-131.  
 43 Hertogh 1998; Hoogenboom 2003; De Swaan 2004: 218-221; Van Kersbergen 2009.  
 44 Werkman 2009: 219.  
 45 Wijne 1992.  
 46 SDAP 1920: 150; vgl. *Volkshuisvesting* jrg. 1 (15 okt. 1919) afl. 2: 3-4.  
 47 *Algemene volkshuisvestingsverslagen*.  
 48 Lietaert Peerbolte 1926; De Wilde 1937.  
 49 Van der Drift 1920: 79-81; vgl. Van Beusekom 1920: 242.  
 50 Van der Schaar 1987: 27; *Tijdschrift voor Volkshuisvesting* jrg. 1 (15 mei 1920) afl. 4: 94-97; Archief Hoofdinspectie inv.nr. 82: H. van der Kaa, nota overheidsbemoeiing in zake volkshuisvesting (ca. 1933) 26.  
 51 *Tijdschrift voor Volkshuisvesting* jrg. 2 (15 april 1921) afl. 4: 199.  
 52 *Handelingen* 1920-1921 aanhangsel II: 290 (antwoord Aalberse op Bogaerts 10 juni 1921); vgl. *Algemeen Volkshuisvestingsverslag* 1921: 26.  
 53 *Staatsblad* (20 april 1921) nr. 679 art. 5c.  
 54 NWR 1938: 56.  
 55 *Tijdschrift voor Volkshuisvesting* jrg. 2 (15 juni 1921) afl. 6: 187; vgl. commissie-Vliegen 1932: 31.  
 56 Archief hoofdinspectie inv.nr. 49: circulaire min. Aalberse 1 juni 1921; vgl. Van der Drift en Robin 1925: xvi-xxi; Van der Schaar 1987: 86-87.  
 57 *Handelingen* 1920-1921 Tweede Kamer 15 en 16 sept. 1921.  
 58 *Tijdschrift voor Volkshuisvesting* jrg. 2 (15 maart 1921) afl. 3: 88 en (15 juni 1921) afl. 6: 183; vgl. de inbreng van NWR-bestuurder en Tweede Kamerlid J.H.A. Schaper in *Handelingen* 1920-1921 Tweede Kamer 15 sept. 1921.  
 59 Harloe 1994: 41-43.  
 60 De periode 1920-1930 op basis van De Vreeze 1993: 133; 1930-1940: *Jaarverslagen NWR*.  
 61 *Tijdschrift voor Volkshuisvesting* jrg. 4 (15 jan. 1923) afl. 1: 13; Beekers en Van der Woude 2008: 79.  
 62 De Ruijter 1978; Archief NWR inv.nr. 31: not. a.b. 26 juni 1920 en inv.nr. 62: not. d.b. 15 dec. 1921.  
 63 Archief NWR inv.nr. 62: not. d.b. 22 sept. 1922; BWSA; BWN.  
 64 PDC; Borrie 1993.  
 65 Archief NWR inv.nr. 92: ledenvergadering 30 juni 1923.  
 66 Archief Afd. Volkshuisvesting inv.nr. 58: Colijn aan Aalberse 26 sept. 1923.  
 67 Elzinga en Voerman 2002: 38-47.  
 68 SDAP 1925.  
 69 Groenewold 2007.  
 70 Slotemaker 1919: 55, 63; over Slotemaker: Groenewold 2007; vgl. Stoop 2001: 49-63.  
 71 NWR 1926a: 24; vgl. NWR 1926b.  
 72 *Handelingen* 1926-1927 aanhangsel II 9: antwoord Slotemaker op Van den Bergh (21 sept. 1926) en Tweede Kamer 7 dec. 1926 en 20 mei 1926.  
 73 *Handelingen* 1927-1928 Tweede Kamer 30 nov. 1927 en 1 dec. 1927.

- 74 Vgl. Van der Woude 2009b: 352-353.
- 75 Ledenvergadering NWR 18 juni 1927, weergegeven in: *Tijdschrift voor Volkshuisvesting* jrg. 8 (juli 1927) afl. 7: 159.
- 76 Van den Bergh 1928: 5; Archief NWR inv.nr. 62: not. d.b. 26 sept. 1928 en inv.nr. 31: not. a.b. 7 maart 1932.
- 77 Hegge 1925: 158; *Tijdschrift voor Volkshuisvesting* jrg. 5 (15 dec. 1924) afl. 12: 283 en jrg. 6 (aug. 1925) afl. 8: 226.
- 78 NIVS 1927: 8; vgl. Hegge 1925.
- 79 Beusekom 1920; *Algemeen Volkshuisvestingsverslag* 1921: 98.
- 80 Archief Hoofdinspectie inv.nr. 49: circulaire 12 sept. 1923.
- 81 *Tijdschrift voor Volkshuisvesting* jrg. 5 (15 juni 1924) afl. 6: 159; vgl. NWR 1915.
- 82 Archief Hoofdinspectie inv.nr. 49: circulaire min. BiZa 4 mei 1925; *Staatsblad* (2 okt. 1931) nr. 409; *Tijdschrift voor Volkshuisvesting* jrg. 9 (april 1928) afl. 4: 82-83.
- 83 Beusekom 1941: 19-20; commissie-Kappeyne van de Coppello 1956: 28-30.
- 84 Hegge 1925: 146; NIVS 1927: 9-10; NWR 1932: 13.
- 85 Archief Hoofdinspectie inv.nr. 46: jaarverslagen; De Jonge 1926: 89.
- 86 Pekelharing 1925: 19; De Jonge 1926: 104-109; NIVS 1927: 20.
- 87 Archief NWR inv.nr. 62: not. d.b. 20 april 1923 en 6 juni 1923.
- 88 Archief NWR inv.nr. 62: not. commissie kapitaalverschaffing 8 jan. 1924; inv.nr. 31: not. a.b. 18 okt. 1924.
- 89 Min. Aalberse aan bestuur NWR 7 nov. 1924, weergegeven in: *Jaarverslag NWR* 1923 en *Tijdschrift voor Volkshuisvesting* jrg. 5 (15 sept. 1924) afl. 9: 217.
- 90 Bakker Schut 1933: 248, 264-275, 291-292.
- 91 *Staatsblad* (17 juli 1923) nr. 362; vgl. Archief Hoofdinspectie inv.nr. 46 jaarverslag 1923: 92.
- 92 Archief Hoofdinspectie inv.nr. 4 jaarverslag 1928: 93; *Jaarverslag NWR* 1929: 38-40.
- 93 *Tijdschrift voor Volkshuisvesting* jrg. 11 (feb. 1930) afl. 2: 50-51; Lietaert Peerbolte 1932: 243-244.
- 94 *Tijdschrift voor Volkshuisvesting* jrg. 8 (feb. 1927) afl. 2: 59-60.
- 95 Vgl. Couperus 2009.
- 96 Keppler en Wibaut 1925: 137.
- 97 *Jaarverslag NWR* 1927: 9; 1928: 8-9; 1933: 13; 1934: 14; 1935: 13; *De Woningbouwvereniging* jrg. 1 (feb. 1937) afl. 2: 22.
- 98 Lietaert Peerbolte 1932: 247; Van der Drift 1939: 143; Archief Hoofdinspectie inv.nr. 46 jaarverslag 1931: 91.
- 99 Archief NWR inv.nr. 62: not. d.b. 27 feb., 16 april en 26 sept. 1928.
- 100 Citaat Van den Bergh in: Archief NWR inv.nr. 62: not. d.b. 19 nov. 1925; vgl. *Jaarverslag NWR* 1922 en 1926.
- 101 VNG en NWR 1926: 34.
- 102 *Tijdschrift voor Volkshuisvesting* jrg. 10 (jan. 1929) afl. 1: 1.
- 103 Remigius Dieteren 1951: 159.
- 104 NIVS 1952: 62.
- 105 Stissi 2007.
- 106 Bv. Van der Lans 2008: 72-73.
- 107 *Jaarverslagen NWR* 1920-1930.
- 108 Van der Lans 2008: 73.

- 109 De Regt 1984: 206-208.
- 110 Keppler en Wibaut 1925: 137-139.
- 111 *Tijdschrift voor Volkshuisvesting* jrg. 2 (15 dec. 1921) afl. 12: 375-376; vgl. VNG en NWR 1926: 47; Wiardi Beckman Stichting 1949: 16; Dijk en Steinmetz 1983.
- 112 *Het Volk* 25 aug. 1913; Van der Lans 2008: 44-45.
- 113 Turpijn 1987: 37; Beekers en Van der Woude 2008: 109.
- 11 Beekers en Van der Woude 2008: 132-133; Van der Lans 2008: 78-80; Van Toorn 2008: 70-74; Smit 2006: 40-42.
- 115 Over Poels: Van Klinken 2003: 447; BWSA.
- 116 Beekers en Van der Woude 2009.
- 117 Beekers en Van der Woude 2008: 104.
- 118 NIVS 1931: 17 (Slotemaker de Bruïne).
- 119 Archief Hoofdinspectie inv.nr. 49: circulaires 30 juli 1920, 15 april 1921, 6 nov. 1930 en 2 jan. 1931; vgl. De Valk en Kappelhof 2006: 182, 189.
- 120 *Tijdschrift voor Volkshuisvesting* jrg. 12 (feb. 31) afl. 2: 29; NWR 1938: 157-163; vgl. Jansma 1993, 44.
- 121 Commissie-Vliegen 1932.
- 122 Van Zanden 1997: 151-152.
- 123 *Jaarverslagen NWR* 1928-1932; vgl. Archief Hoofdinspectie inv.nr. 46: jaarverslagen 1930-1932.
- 124 *Tijdschrift voor Volkshuisvesting* jrg. 14 (okt. 1933) afl. 10: 282-287; vgl. Wietsma en Nijsen 2000.
- 125 Commissie-Vliegen 1932; voor de afbetalingsregeling vgl. Archief Hoofdinspectie inv.nr. 46: jaarverslag 1927.
- 126 *Handelingen* 1932-1933 bijlage A h. V nr. 8: 32 (Memorie van Antwoord 19 nov. 1932).
- 127 *De Woningbouwvereniging* jrg. 1 (feb. 1937) afl. 2: 14-16; Van der Schaar 1987: 93
- 128 Commissie-Vliegen 1932: 39, 70.
- 129 Van Zanden 1997: 152; CBS: 'beroepsbevolking vanaf 1800'.
- 130 Te Velde 2002: 141-148.
- 131 Elsinga en Voerman 2002: 59.
- 132 Van Zanden 1988: 25-29; Langeveld 2004: 222-225.
- 133 Hertogh 1998: 149-151.
- 134 Van Sas 2004: 508-512; Van den Berg 1991: 113-123.
- 135 Roebroek en Hertogh 1998: 209-210; vgl. Knegtmans 1994: 82-109.
- 136 BWSA; PDC; Borrie 1993: 323; Bommer 1935: 7.
- 137 Harloe 1994: 43-44.
- 138 *Tijdschrift voor Volkshuisvesting* jrg. 14 (juli/aug. 1933) afl. 7/8: 230.
- 139 BWSA.
- 140 Remigius Dieteren 1951: 86.
- 141 *Handelingen* 1933-1934 bijlage 209: Memorie van Antwoord 14 feb. 1934.
- 142 *Handelingen* 1933-1934 bijlage 209: ontwerp wet wijziging Woningwet 4 nov. 1933; vgl. Kooiman 1937: 22-24
- 143 Archief Hoofdinspectie inv.nr. 65: min. Fin. aan min. SoZa (17 juni 1933).
- 144 *Handelingen* 1933-1934 Tweede Kamer 1 maart 1934.
- 145 *Staatsblad* (14 juni 1934) nr. 31.

- 146 *Handelingen* 1933-1934 bijlage 209: Memorie van Antwoord 14 feb. 1934.
- 147 *Tijdschrift voor Volkshuisvesting* jrg. 14 (dec. 1933) afl. 12: 326-328; vgl. Kruseman 1940: 297-302.
- 148 *Tijdschrift voor Volkshuisvesting* jrg. 14 (dec. 1933) afl. 12: 341-344.
- 149 *Handelingen* 1933-1934 Tweede Kamer 28 maart 1934: 1573-1574.
- 150 *Staatsblad* (9 jan. 1935) nr. 7; vgl. *De Woningbouwvereniging* jrg. 2 (maart 1938) afl. 3: 25.
- 151 Langeveld 2004: 422.
- 152 Ledenvergadering NWR 3 en 4 juli 1936, weergegeven in: *Tijdschrift voor Volkshuisvesting* jrg. 17 (juli/aug. 1936) afl. 7/8, 19; vgl. BWN.
- 153 Archief NWR inv.nr. 31: not. a.b. 15 juni 1936; vgl. Kempen en Van Velzen 1987: 163.
- 154 NWR 1938: 5.
- 155 NWR 1938: 52.
- 156 *Handelingen* 1938-1939 Tweede Kamerstuknr. 465; *De Woningbouwvereniging* jrg. 3 (juli/aug. 1939) afl. 7/8: 73-74.
- 157 PDC; *Jaarverslag NWR* 1939: 4.
- 158 *De Woningbouwvereniging* jrg. 3 (nov. 1939) afl. 11: 109.
- 159 Commissie-Frederiks 1940: 8-9, 27
- 160 Van der Ree 2000: 98.
- 161 NIVS 1952.

## 6. CRISIS DER WONINGBOUWVERENIGINGEN (1940-1965)

- 1 Van der Leeuw 1995.
- 2 Schuyt en Taverne 2000.
- 3 Gerrichhauzen 1990.
- 4 Albeda en Ten Hove 1986: 57.
- 5 Van der Heijden 2003.
- 6 *De Woningbouwvereniging* jrg. 4 (mei 1940) afl. 5: 49.
- 7 Beusekom 1941; Werkman 1964: 71.
- 8 Siraa 1989: 11-14; Van der Drift 1949: 11; Godefroi 1955: 92-94.
- 9 Archief NWR inv.nr. 32: not. a.b. 22 nov. 1940; *Jaarverslag NWR* 1944: 27.
- 10 *Jaarverslag NWR* 1940: 15.
- 11 Archief NWR inv.nr. 32: not. a.b. 22 nov. 1940; inv.nr. 62: not. d.b. 20 dec. 1940; *De Woningbouwvereniging* jrg. 4 (dec. 1940) afl. 12: 102.
- 12 Archief NWR inv.nr. 62: not. d.b. 21 nov. 1941; BWN; BWSA.
- 13 Archief NWR inv.nr. 62: not. d.b. 17 feb. 1942 en 19 april 1944.
- 14 Archief NWR inv.nr. 32: not. a.b. 24 sept. 1942; *Jaarverslag NWR* 1943: 15; 1945: 4.
- 15 Beekers en Van der Woude 2008: 175.
- 16 Bommer; PDC; vgl. Beekers en Van der Woude 2008: 178-181.
- 17 *De Woningbouwvereniging* jrg. 6 (juli/aug. 1946) afl. 1/2: 1.
- 18 Schuyt 1991: 3: 91.
- 19 De Swaan 2004: 215-222.
- 20 Bornewasser 1995: 149-156; Vonhoff 1998: 39; Bosmans en Van Kessel 2011: 53-56.
- 21 Putten 1990: 116.
- 22 Roebroek en Hertogh 1998: 278-280; Bosmans en Van Kessel 2011: 73-74.

- 23 Werkman 1964: 71-73; Van der Schaar 1987: 96; Siraa 1989: 77.
- 24 Beekers en Van der Woude 2008: 197.
- 25 Commissie-Plate 1946: 2.
- 26 Van Beusekom 1946: 5-6; vgl. *De Woningbouwvereniging* jrg. 6 (jan. 1942) afl. 1; Siraa 1985.
- 27 Ten Voorde 1995.
- 28 Van der Schaar 1987: 25; Van Zanden 1997: 203
- 29 Gerrichhauzen 1983: 33; De Vreeze 2001: 68-71.
- 30 Ottens 1975: 127.
- 31 Beekers en Van der Woude 2008: 210-215.
- 32 Wiardi Beckman Stichting 1949: 16; vgl. Godefroi 1955: 17-18.
- 33 Archief Centrale Sector inv.nr. 1836: jaarverslag 1951: 106; Van Beusekom 1944: 186-191; vgl. Van der Drift 1949: 51-53.
- 34 Archief Centrale Sector inv.nr. 1836 jaarverslag 1949: 9 en 56; vgl. Van der Schaar 1987: 178.
- 35 Beekers en Van der Woude 2008: 213; vgl. *De Woningbouwvereniging* jrg. 10 (okt. 1950) afl. 10: 112-114.
- 36 Archief Centrale Sector inv.nr. 5098: minister aan VNG 14 aug. 1950.
- 37 *De Woningbouwvereniging* (1968) afl. 11: 306, gebaseerd op: *Annual bulletin of housing and building statistics for Europe 1966* (United Nations, New York 1967); vgl. Harloe 1994: 44-47.
- 38 *De Woningbouwvereniging* jrg. 6 (nov./dec. 1946) afl. 5/6: 32.
- 39 PDC.
- 40 *De Woningbouwvereniging* jrg. 7 (jan. 1947) afl. 1: 3.
- 41 *De Woningbouwvereniging* jrg. 6 (juli-dec. 1946) afl. 1-6.
- 42 *De Woningbouwvereniging* jrg. 18 (jan. 1958) afl. 1: 10.
- 43 Vgl. Commissie-Plate 1946: 166-171.
- 44 Bommer ontwikkelde zijn idee aan het einde van de oorlog, zie: Jaarverslag NWR 1944: 25.
- 45 *De Woningbouwvereniging* jrg. 7 (jan. 1947) afl. 1; zie ook *Volkshuisvesting* (15 jan. 1949) afl. 1.
- 46 *De Woningbouwvereniging* jrg. 7 (jan. 1947) afl. 1: 7.
- 47 Peet 1993: 170-172; over Alders: *Volkshuisvesting* (1969) afl. 1: 17; over Van der Gun: *Volkshuisvesting* (1972) afl. 6: 151.
- 48 Beekers en Van der Woude 2008: 207.
- 49 Archief NWR inv.nr. 62: not. d.b. 29 nov. 1946 en 29 jan. 1947.
- 50 CNV 1949; *Volkshuisvesting* (1976) afl. 3: 74.
- 51 Archief NWR inv.nr. 62: not. d.b. 27 nov. 1950.
- 52 *De Woningbouwvereniging* jrg. 8 (juni 1948) afl. 6: 44.
- 53 *De Woningbouwvereniging* jrg. 9 (okt. 1949) afl. 10: 89.
- 54 Archief Centrale Sector inv.nr. 1836 jaarverslag 1950: 76.
- 55 Commissie-Van den Bergh 1950.
- 56 *Handelingen* 1946-1947 Tweede Kamerstuknr. 424 nrs. 2-4; *Staatsblad* (4 aug. 1947) nr. H 291.
- 57 Beekers en Van der Woude 2008: 205.
- 58 *De Woningbouwvereniging* jrg. 8 (april/mei 1948) afl. 4-5: 20-21.

- 59 Beekers en Van der Woude 2008: 223.
- 60 *Handelingen* 1947-1948 bijlagen Tweede Kamer begroting IXA nr. 6 (19 dec. 1947) 31.
- 61 Commissie-Van den Bergh 1950: 29-30.
- 62 Commissie-Van den Bergh 1950: 29, 142-143; vgl. Van der Schaar 1987: 164-167.
- 63 *De Woningbouwvereniging* jrg. 11 (juni 1951) afl. 6: 69.
- 64 Archief NCIV (ongeïnv.) verslag KIV-congres 8 mei 1951.
- 65 Archief NWR inv.nr. 62: not. d.b. 27 nov. 1950.
- 66 *Jaarverslag NWR* 1951: 7 en *De Woningbouwvereniging* jrg. 12 (feb. 1952) afl. 2: 21.
- 67 *De Woningbouwvereniging* jrg. 11 (juli-aug. 1951) afl. 7-8: 78.
- 68 *De Woningbouwvereniging* jrg. 12 (feb. 1952) afl. 2: 21; vgl. *Jaarverslag NWR* 1951: 9 en 1952: 8.
- 69 Archief NCIV (ongeïnv.) verslag KIV-congres 26 jan. 1949 en 15 mei 1954; vgl. PDC en BWN.
- 70 Archief NCIV (ongeïnv.) verslag KIV-congres 15 mei 1954: 6.
- 71 Archief NCIV (ongeïnv.) verslag KIV-congres 30 okt. 1952: 7-8.
- 72 Archief NCIV (ongeïnv.) verslag KIV-congres 15 mei 1954: 29.
- 73 Ramakers 2002: 75; vgl. Siraa 1989: 100-101.
- 74 Archief Centrale Sector inv.nr. 1837: jaarverslagen.
- 75 Kempen en Van Velzen 1987: 340-345.
- 76 *Jaarverslag NWR* 1959: 25.
- 77 *Jaarverslagen NWR*.
- 78 Archief NWR inv.nr. 32: not. a.b. 26 juli 1949.
- 79 Kingma 1953; vgl. Kempen en Van Velzen 1987: 359.
- 80 *Jaarverslag NWR* 1953: 2, 12.
- 81 Interview Andriessen; Archief NCIV (ongeïnv.) not. a.b. KIV 26 maart 1954; *Volkshuisvesting* (1972) afl. 4: 70-75.
- 82 Archief NCIV (ongeïnv.) verslag KIV-congres juli 1955: 7; vgl. Archief Centrale Sector inv.nr. 1837 jaarverslag 1955: 108.
- 83 Archief NCIV (ongeïnv.) not. a.b. KIV 15 okt. 1954.
- 84 Archief NCIV (ongeïnv.) not. a.b. KIV 15 okt. 1954 (Alders); Archief NWR inv.nr. 62 not. d.b. 16 okt. 1954 (Bommer).
- 85 Archief NWR inv.nr. 62: not. d.b. 9 nov. 1956.
- 86 *Jaarverslag NWR* 1956, 3.
- 87 Archief NCIV (ongeïnv.) not. a.b. KIV 15 okt. 1954 en verslag KIV-congres juli 1955: 7; vgl. Remigius Dieteren 1951: 118-125 en *Jaarverslag Ons Limburg* 1956: 7-8.
- 88 Veldkamp 1949; Kraayeveld, Rozemond en Smeenk 1952.
- 89 *De Woningbouwvereniging* jrg. 11 (jan. 1951) afl. 1; jrg. 12 (sept.-nov. 1952) afl. 9-11; jrg. 13 (jan. 1953) afl. 1; (feb. 1953) afl. 2; (april 1953) afl. 4.
- 90 Archief NCIV (ongeïnv.) verslag KIV-congres okt. 1952: 7.
- 91 *Handelingen* 1952-1953 Tweede Kamer 20 nov. 1952: 3078; vgl. Eerste Kamer 10 maart 1953: 3066 (J. Reijers).
- 92 Godefroi 1955: 17-18.
- 93 *Handelingen* 1953-1954 Tweede Kamer bijlage IXA nr. 15 (22 okt. 1953) 8 en nr. 16 (7 nov. 1953) 12.
- 94 A. Kleijn, 'De crisis der woningbouwverenigingen', in *De Nederlandse Gemeente* 8 (1954)

- afl. 19, 21 en 24; over Kleijn: Gerding 2003: 497; vgl. hierover *NRC* 22 juni 1955.
- 95 Archief NWR inv.nr. 62: not. d.b. 10 sept. 1953; commissie-Bommer 1955.
- 96 Commissie-Van Helvoort 1957.
- 97 Kempen en Van Velzen 1987: 356-357.
- 98 Kempen en Van Velzen 1987: 352.
- 99 Archief NCIV (ongeïnv.) verslag KIV-congres 15 en 16 mei 1956 en 20 en 21 dec. 1957.
- 100 Archief Witte inv.nr. 29: brief Witte aan H.W. van Doorn 22 jan. 1959, waarin hij vraagt zijn wapenfeiten te gebruiken in de verkiezingscampagne.
- 101 Gezinsraad 1957: 9, 14.
- 102 *Handelingen* 1955-1956 Tweede Kamerstuknr. 4234.
- 103 Van der Schaar 1987: 108-110; Siraa 1989: 109-111; Roebroek en Hertogh 1998: 278-280.
- 104 Commissie-De Roos 1964; hierover Faber 1997, ook weergegeven in Van der Schaar, Faber en Koffijberg 1996: 126-153.
- 105 Roebroek en Hertogh 1998: 280-285, 359; Brand e.a. 2007.
- 106 Van der Schaar 1987: 181-185; 375-376; Siraa 1989: 131-132; Van Kessel 2007.
- 107 *Handelingen* 1960-1961 Tweede Kamer 31 mei tot 20 juni 1961; *Staatsblad* (12 juli 1962) nr. 287; Van der Schaar 1987: 166-167.
- 108 Van der Schaar, Faber en Koffijberg 1996: 139-140.
- 109 Commissie-De Roos 1964: 76-79.
- 110 Archief Centrale Sector inv.nr. 5725: vergadering commissie-De Roos nr. 5 (16 juni 1959); commissie-De Roos 1964: 55-56.
- 111 NVV, KAB en CNV 1962; commissie-De Roos 1964: 40-43.
- 112 *Handelingen* Tweede Kamer 1962-1963 XI nr. 7: 6, 8; nr 9: 17, 20-21.
- 113 Archief Centrale Sector inv.nr. 5619: reactie hoofdingenieurs-directeuren m.b.t. het rapport-De Roos (z.d.); vgl. Van der Schaar, Faber en Koffijberg 1996: 137.
- 114 Deze kritiek kwam indertijd ook van Van Helvoort: *Handelingen* 1962-1963 Tweede Kamer 7 dec. 1962: 3511; Van der Schaar, Faber en Koffijberg 1996: 138.
- 115 Archief Raad voor de Volkshuisvesting inv.nr. 101: C. Becht en H.F.M. v.d. Heijden aan minister 20 maart 1963.
- 116 Interview Andriessen; Van Haersma Buma 1965: 8, 12; Andriessen en Palmen 1965: 14; *De Woningbouwvereniging* jrg 23 (1963) 229.
- 117 Van Haersma Buma 1965: 21; vgl. KIV 1965.
- 118 Archief Centrale Sector inv.nr. 476: bespreking minister met secretaris-generaal, directeur-generaal en plaatsvervangend directeur-generaal 11 nov. 1963; vgl. Van der Schaar, Faber en Koffijberg 1996: 140-142.
- 119 Zo constateren ook Van der Schaar, Faber en Koffijberg 1996: 127.
- 120 Van der Schaar, Faber en Koffijberg 1996: 147-149.
- 121 Jan Ramakers 2002: 78.

## 7. SOCIALE ONDERNEMERS (1965-1980)

- 1 Kempen en Van Velzen 1987: 90.
- 2 Van der Land 2003: 92.
- 3 Van Zanden 1997: 183.
- 4 Kempen en Van Velzen 1987: 94; Van Ours 1985; Beunders 1998: 48; Heerma van Voss



- 2011: 322.
- 5 Roebroek en Hertogh 1998: 356-357.
  - 6 Woltjer 1992: 361.
  - 7 Kennedy 1997: 94-96; MacLeod 2007: 107-112.
  - 8 Van Rooden 2004; Taylor 2007.
  - 9 Duyvendak en Hurenkamp 2004; Van Dam 2011.
  - 10 Van Zanden 1997: 106; Van Dam 2011: 90, 96.
  - 11 Righart 1995; Kennedy 1997.
  - 12 Ten Napel 2011 36-39.
  - 13 Hofland 1972: 212-224.
  - 14 Van der Schaar 1987: 194; Kempen en Van Velzen 1987: 237-238; Van der Schaar 1997: 9.
  - 15 Van der Kroef 2004: 155, vgl. 158-159, 162-163.
  - 16 Archief Centrale Sector inv.nr. 1837 jaarverslag 1964: 152; vgl. Vermeijden 1997: 29.
  - 17 Harloe 1994: 47-50.
  - 18 Van der Schaar 1987: 308, 315, 327; internationaal: *Nota huur- en subsidiebeleid* 1974: 119.
  - 19 Kempen en Van Velzen 1987: 272-273.
  - 20 *Handelingen 1966-1967* Tweede Kamerstuknr. 8918; vgl. Kempen en Van Velzen 1987: 268; Van der Schaar 1987: 188-191; Van der Kroef 2004: 181-184.
  - 21 Beekers en Van der Woude 2008: 238-241; vgl. Mentzel 1989: 271-272; Bleich 2008: 183-185.
  - 22 Van der Schaar e.a. 1996: 185.
  - 23 Mamadouh 1992: 68-69; Duivenvoorden 2000: 19-21.
  - 24 BWN; vgl. De Liagre Böhl 2010.
  - 25 Over het Landelijk Verbond van Huurdersverenigingen waarvan Van den Doel bestuurslid was is niet veel bekend, de opheffing ervan wordt gemeld in *De Woningbouwvereniging* jrg. 31 (1971) afl. 7/8: 360.
  - 26 Van der Schaar 1987: 123.
  - 27 Siraa 1983: 162-163; Van der Schaar e.a. 1996: 186-189; De Liagre Böhl 2010.
  - 28 Van der Schaar 1987: 57-59, 123-130, 195-200.
  - 29 Van der Schaar, Faber en Koffijberg 1996: 129.
  - 30 *Nota volkshuisvesting* 1972; vgl. Van der Schaar 1987: 1930-131; over Floor: Koffijberg 2005: 88.
  - 31 *Volkshuisvesting* (1974) afl. 10: 333; vgl. Van der Schaar 1987: 37-39; Cüsters 2010.
  - 32 Beekers en Van der Woude 2008: 238.
  - 33 Kempen en Van Velzen 1987: 233.
  - 34 *Woningraad* jrg. 49 (9 aug. 1989) afl. 16: 7; interview Kempen.
  - 35 Beekers en Van der Woude 2008: 231-267.
  - 36 Van Haersma Buma 1965. Geciteerd is ook uit de bespreking in de NWR-ledenraad van 30 maart 1965; Archief NWR inv.nr. 1 en de door Buma geleverde stellingen bij die bespreking; Archief NWR inv.nr. 1776.
  - 37 Andriessen en Palmen 1965: 41, opgenomen in: Archief Centrale Sector inv.nr. 5619.
  - 38 *Volkshuisvesting* jrg. 20 (okt. 1968) afl. 10: 197; vgl. *Jaarverslag NWR* 1970: 7; 1971: 3; *De Woningbouwvereniging* jrg. 31 (1971) afl. 10: 430.
  - 39 *Jaarverslagen NWR* 1966-1970; Kempen en Van Velzen 1987: 232-234, 383; Gerrichhauzen 1990: 104.
  - 40 Interview Kempen; *Woningraad* jrg. 36 (10 juni 1976) afl. 10: 1.

- 41 Interview Kempen; Woningraad jrg. 34 (1974) afl. 1: 21.
- 42 Archief NCIV (ongeïnv.) *jaarverslagen* OL en KIV.
- 43 *Volkshuisvesting* jrg. 19 (nov. 1967) afl. 11: 207; (1969) afl. 5: 138; (1970) afl. 5: 100; vgl. Gerrichhauzen 1990: 107; Beekers en Van der Woude 2008: 249-251.
- 44 *Jaarverslag NWR* 1972, 13.
- 45 Kempen en Van Velzen 1987: 239, 372-374
- 46 Kempen en Van Velzen 1987: 94-95, 360-362.
- 47 *De Woningbouwvereniging* jrg. 31 (1971) 25-28.
- 48 *Jaarverslag Centrale Directie* 1974: 62.
- 49 *De Woningbouwvereniging* jrg. 26 (1966) 263; *Jaarverslagen Centrale Directie*; vgl. Gerrichhauzen 1990: 46; Beekers en Van der Woude 2008: 288-289.
- 50 *Staatsblad* (20 juli 1965) nr. 330: art. 4.1.
- 51 Een commissie van de drie corporatiekoepels concludeerde in oktober 1967 nog eens dat het Woningwetbestel 'geen reële mogelijkheden tot ontwikkelingen in deze richting' bood. Archief NWR inv.nr. 1776: notitie C.W. van den Hoff 18 dec. 1970.
- 52 Andriessen 1965: 50 en *Volkshuisvesting* jrg. 19 (okt. 1967) afl. 10: 170; vgl. Kempen en Van Velzen 1987: 83.
- 53 *Woningraad* jrg. 44. (1973) afl. 9/10: 399.
- 54 Beekers en Van der Woude 2008: 253-267.
- 55 *De De Woningbouwvereniging* jrg. 29 (1969) afl. 11: 392, jrg. 30 (1970) afl. 2: 3.
- 56 Interviews in: *Volkshuisvesting* (1969) afl. 3: 78-80; *De Woningbouwvereniging* 29 (1969) afl. 12: 452.
- 57 *De De Woningbouwvereniging* jrg. 30 (1970) afl. 4: 137; vgl. *Jaarverslag NWR* 1973: 21.
- 58 *Volkshuisvesting* (1971) afl. 6: 118-119; vgl. *Jaarverslag NCIV* 1972: 17.
- 59 *Volkshuisvesting* (1971) afl. 1: 8-9.
- 60 *Woningraad* jrg. 32 (1972) afl. 11: 415.
- 61 Archief Centrale Sector inv.nr. 308: circulaire MG 61-1.
- 62 Van der Schaar 1983: 12; Nagel 1986: 15; Brakke 1997: 63.
- 63 Archief NWR inv.nr. 1776: rapport commissie-Van den Hoff mei 1970.
- 64 *Nota Volkshuisvesting* 1972: 38-39.
- 65 Van der Schaar 1987: 211; Bosmans en Van Kessel 2011: 131-133; PDC.
- 66 Bootsma en Breedveld 2000: 117-137; Van Zanden 1997: 218-227.
- 67 *Jaarverslag Centrale Directie* 1973: ix; *Nota huur- en subsidiebeleid* 1974: 9-11.
- 68 Van der Schaar 1987: 38-39.
- 69 Wijziging Overgangswet Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting en Besluit Toege- laten Instellingen Volkshuisvesting: *Staatsblad* (26 juni 1975) nr. 384 en (17 aug. 1976) nr. 469: art. 20-22 en 33.
- 70 Interview Van Dam; vgl. Besluit Toegeleaten Instellingen Volkshuisvesting: *Staatsblad* (17 aug. 1976) nr. 469: art. 33.1 en 36.1.
- 71 *Woningraad* jrg. 36 (5 april 1976) afl. 7.
- 72 Kempen en Van Velzen 1987: 300.
- 73 *Handelingen* 1971-1972 Bijlage Tweede Kamer II 092: nr. 4 (27 april 72).
- 74 Bootsma en Breedveld 2000: 191-195; PDC.
- 75 *Jaarverslag Centrale Directie* 1974: xii; vgl. 1973: 72-73.
- 76 *Handelingen* 1973-1974 Bijlage Tweede Kamer II 092: nr. 5 (29 mei 1974).

- 77 Interview Van Dam.
- 78 Interview Van Dam.
- 79 De gehele behandeling besloeg drie dagen: *Handelingen* 1974-1975 Tweede Kamer 5, 12 en 20 feb. 1975.
- 80 *Handelingen* 1974-1975 Tweede Kamer 5 feb. 1975: 2605-2619 (Kombrink) 2625-2627 (Nypels); Bijlage Tweede Kamer 11 092: nrs. 12, 21, 24 (amendementen).
- 81 *Handelingen* 1974-1975 Bijlage Tweede Kamer 11 092: nr. 18 en 29; Wijziging Woningwet en Overgangswet Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting: *Staatsblad* (26 juni 1975) nr. 384: art. 59.6.1.
- 82 Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting: *Staatsblad* (17 aug. 1976) nr. 469: art. 30.
- 83 Regeringscommissie 'verhouding huurders-verhuurders van woonruimte': *Jaarverslag NWR* 1975: 17; 1976: 19; 1980: 31; *Jaarverslag NCIV* 1976: bijlage; *Volkshuisvesting* (1981) afl. 4: 124-127.
- 84 *Jaarverslag Centrale Directie* 1975: 94; Beekers en Van der Woude 2008: 293.
- 85 LOS en LOBH 1980: 93, 124.
- 86 NIROV 2010: 6-7, 31.
- 87 H. Priemus, 'Woningcorporaties en de socialisatie van het woningbestand', in: *Woningraad* jrg. 33 (1973) afl. 9/10: 440-455; vgl. Priemus 1977.
- 88 *Handelingen* 1973-1974 Bijlage Tweede Kamer 12 790: nr. 3 (23 nov. 1973) art. 65-70.
- 89 *Volkshuisvesting* (1976) afl. 6: 175 en (1977) afl. 2: 37-38.
- 90 *Volkshuisvesting* (1976) afl. 12: 293-296.
- 91 Wijziging Woningwet en Overgangswet Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting *Staatsblad* (26 juni 1975) nr. 384: art. 2; interview Van Dam.
- 92 *Jaarverslag NWR* 1974: 8; vgl. RAVO 1978: 3.
- 93 DGV 1983.
- 94 *Nota huur- en subsidiebeleid* 1974: 19, 132-35.
- 95 Van der Schaar 1987: 37, 314-319.
- 96 *Woningraad* jrg. 32 (1972) afl. 1: 8; *Jaarverslag Centrale Directie* 1973: 93; *Nota huur- en subsidiebeleid* 1974: 132.
- 97 De Beer 1974.
- 98 *Woningraad* jrg. 36 (19 jan. 1976) afl. 2: 3.
- 99 *Woningraad* jrg. 34 (1974) afl. 5: 217.
- 100 *Nota huur- en subsidiebeleid* 1974: 132-134; Van der Schaar 1987: 328-329.

## 8. OPERATIE HEERMA (1980-1995)

- 1 Bos 2006: 32; CBS: 'beroepsbevolking' en 'totale schuld rijk'.
- 2 Johnson 1987: 31-33; Esping-Andersen 1996: 26; Lee en McBride 2007.
- 3 Bosmans en Van Kessel 2011: 142-143; PDC: 'kabinetscrisis 1977'.
- 4 Wietsma en Nijssen 2000: 135-139.
- 5 Van Dieten 2000: 74-75; Duivenvoorden 2005.
- 6 Van Doorn en Schuyt 1978: 13; vgl. Adriaansens en Zijdeveld 1981; Idenburg 1983; Johnson 1987: 30-54; over individualisering: Peters en Scheepers 2000.
- 7 Duyvendak en Hurenkamp 2004; Van Dam 2011; vgl. Wuthnow 1998.

- 8 CBS: 'rechtsbescherming en veiligheid'; *Woningraad* jrg. 44 (28 aug. 1984) afl. 13: 1.  
9 Buddingh' 1995: 289-301.  
10 Beekers en Van der Woude 2008: 276-280.  
11 De Rooy 2005c: 195-197; Lucassen en Lucassen 2011: 78-84.  
12 Beekers en Van der Woude 2008: 280-283, 298-301.  
13 Adriaansens en Zijderveld 1981: 78; Johnson 1987: 54; Buijs 2009: 22.  
14 CDA 1983; Klink 1990; vgl. Ten Napel en Kennedy 2011.  
15 Gerrichhauzen 1985: 51.  
16 Kempen en Van Velzen 1987: 106; Gerrichhauzen 1990: 75.  
17 Priemus 1980: 129-133; Archief NWR inv.nr. 36: not. bestuur 22 okt. 1981; interview Kempen.  
18 Kempen en Van Velzen 1987: 353.  
19 Priemus 1980: 129-133 (oorspronkelijk 23 juni 1978).  
20 Interview Kempen.  
21 Archief NWR inv.nr. 36: not. bestuur 28 okt. 1982; vgl. Kempen en Van Velzen 1987: 356-367.  
22 Kempen en Van Velzen 1987: 383.  
23 Interview Aquina.  
24 Archief NCIV (ongev. inv.) ledenraadvergadering VCW 27 maart 1976 (J. Vogel); *Jaarverslag NCIV* 1976: 79.  
25 Interview Aquina; vgl. Van Egmond 1994: 55.  
26 Gerrichhauzen en Van Giessen 1988: 138; De Vreeze 1993: 287.  
27 Interview Van Leeuwen.  
28 Gerrichhauzen 1990: 117.  
29 *Woningraad* jrg. 40 (13 okt. 1980) afl. 15: 4-5 en jrg. 41 (14 dec. 1981) nr. 19: 11; *Jaarverslag NWR* 1981: 64.  
30 *Jaarverslag NCIV* 1977: 2; vgl. NCIV 1985: 7; Archief NCIV (ongev. inv.) not. bestuur VCW 11 mei 1978 (nota Van Gemeren).  
31 *Jaarverslag NCIV* 1979: 22; NCIV 1985: 27; vgl. Broos-Jennekes, Van Dalen en Van de Water 1980.  
32 Archief NCIV (ongev. inv.) not. bestuur VCW 11 mei 1978 (nota Van Gemeren) en *Volkshuisvesting* (1978) afl. 6: 164-167.  
33 Bv. *Jaarverslag NCIV* 1988: 25.  
34 *Woningraad* jrg. 47 (4 nov. 1987) afl. 22: 7.  
35 *Woningraad* jrg. 39 (29 okt. 1979) afl. 17: 3.  
36 *Jaarverslag NWR* 1980: 31; samenvatting van het rapport in: *Handelingen* 1984-1985 Kamerstuk 19016: nr. 2 (Woonconsument en Volkshuisvesting) 24-25.  
37 SEV 1985.  
38 SEV 1985.  
39 *Woningraad* jrg. 42 (30 juni 1982) afl. 11: 1-3; vgl. DNPP: Verkiezingsprogramma D66 1977; Nypels 1978.  
40 Brandsen en Helderma 2004: 81.  
41 SEV 1985: 21-23; SEV 1987; Blom en Schuyt 1990.  
42 Turpijn 1987: 138.  
43 *Handelingen* 1984-1985 Kamerstuk 19016: nr. 2.

- 44 LOS en LOBH 1980; Cüsters 2010: 49; vgl. Woonbond 1991: 48-54.  
 45 Cüsters 2010: 48.  
 46 SEV 1994: 3; vgl. Brandsen en Helderman 2007: 141.  
 47 Cope 1999: 10-16; Westra 1986: 20-21.  
 48 *Woningraad* jrg. 34 (1974) afl. 5: 217.  
 49 Elsinga 1997: 6-7.  
 50 SEV 1994: 3-4; Elsinga 1997: 10-11.  
 51 *Jaarverslag NCIV* 1980: 10-11; *Woningraad* jrg. 43 (14 okt. 1983) afl. 15: 3; Elsinga 1997: 9.  
 52 Elsinga 1997: 9.  
 53 SEV 1994; Elsinga 1997: 11, 23.  
 54 Koffijberg 2005: 201-203.  
 55 *Handelingen* 1977-1978 Tweede Kamerstuknr. 14600 nr. 4: 54.  
 56 Murie 1994: 82-85; Cope 1999: 10-16.  
 57 Conijn 1991: 98-99; MVRM 1992: 63; Kemeny 1995: 163-165.  
 58 *Woningraad* jrg. 39 (10 sept. 1979) afl. 14: 5; Koffijberg 2005: 210.  
 59 *Woningraad* jrg. 46 (2 okt. 1986) afl. 20: 1.  
 60 Interview Kempen.  
 61 *Jaarverslag NCIV* 1978: 47; *Woningraad* jrg. 38 (16 okt. 1978) afl. 16: 1.  
 62 *Handelingen* 1980-1981 Kamerstuk 16400 XI nr. 2: 4 (begroting 1981).  
 63 Priemus 1980.  
 64 Interview Kempen.  
 65 Koffijberg 2005: 215; *Woningraad* jrg. 51 (20 nov. 1991) afl. 23: 6.  
 66 CBS: beroepsbevolking vanaf 1800; vgl. Heerma van Voss 2011: 286-287.  
 67 Tros, Albeda en Dercksen 2006: 89.  
 68 *Time magazine* 23 jan. 1984.  
 69 *Jaarverslag NWR* 1983: 3; vgl. Kempen 1996: 12.  
 70 *Jaarverslag NWR* 1983: 3, 60 en *Woningraad* jrg. 43 (6 dec. 1983) afl. 19: 1.  
 71 Kempen 1996 en *Woningraad* jrg. 44 (17 jan. 1984) afl. 1: 1.  
 72 Kempen 1996: 30; *Jaarverslagen NWR* 1984: 21; 1985: 19-21; 1986: 30-31; *Jaarverslag AFW* 1986: 30-31.  
 73 Interview Kempen; vgl. *Woningraad* jrg. 45 (22 okt. 1985) afl. 16: 5.  
 74 *Woningraad* jrg. 48 (9 sept. 1988) afl. 18: 9; vgl. PDC; BWN; Koetje 1999; interview Moerkamp; Archief Heerma: agenda 1986.  
 75 Cüsters 2010: 52-54.  
 76 *Woningraad* jrg. 52 (4 nov. 1992) afl. 22: 2-5; interview Moerkamp. In zijn afscheidsrede (2009) maakt Van der Schaar enkele autobiografische opmerkingen.  
 77 *Jaarverslag NCIV* 1987: 9.  
 78 CFV 2001.  
 79 *Woningraad* jrg. 47 (11 maart 1987) afl. 5: 3-5; *Jaarverslag NWR* 1988: 11.  
 80 *Woningraad* jrg. 48 (24 feb. 1988) afl. 4: 1 en (28 sept. 1988) afl. 19: 1.  
 81 MVRM 1989.  
 82 Brakke 1997; Giebels 1986; Nagel 1986. Discussies over scheiding tussen toezicht en uitvoering speelden zich ook in andere sectoren af, vgl. Companje 2008: 897-898.  
 83 Archief NWR inv.nr. 2229 (cie. T&T) beschikkingsbrief Heerma 24 aug. 1990 en discussienotitie Moerkamp 16 okt. 1990; hierover: Aquina en Kempen 1991.

- 84 Archief NWR inv.nr. 2229: not. bestuur 18 sept. 1990.
- 85 Interview Kempen.
- 86 Archief NWR inv.nr. 2229: conceptrapport 1 nov. 1990.
- 87 Archief NWR inv.nr. 2229: not. 5 dec. 1990.
- 88 Rapport 'De taken van en het toezicht op sociale verhuurders in de jaren negentig' (5 feb. 1991) is opgenomen in NWR 1991: 137-171 (vgl. 149).
- 89 *Jaarverslag NCIV* 1991, 11; *Woningraad* jrg. 51 (21 aug. 1991) afl. 17: 39-42.
- 90 Besluit Beheer Sociale-Huursector *Staatsblad* (9 okt. 1992) nr. 55: art. 7 en Nota van toelichting: 33.
- 91 Koffijberg 2005: 236-237; Brandsen en Helderman 2007: 136.
- 92 Interview Moerkamp.
- 93 Helderman 2007: 160.
- 94 SEV 1992: 28.
- 95 Interview Moerkamp.
- 96 *Woningraad* jrg. 52 (10 juni 1992) afl. 11 en (24 juni 1992) afl. 12; interview Kempen.
- 97 Archief NWR inv.nr. 2155: rapport SEV 'Bruteren, eenvoudig beter' (juli 1992).
- 98 Bv. Tuinstra op Archief NWR inv.nr. 2153 NCIV-congres 16 sept. 1992; *Handelingen* 1991-1992 Vaste commissie VROM 9 nov. 1992.
- 99 Archief NWR inv.nr. 2157 nota 'Bruteren: van kapitaal belang. Advies van de Adviesgroep Bruteren van de NWR' (maart 1993) 7; vgl. inv.nr. 2153: NCIV-congres 16 sept. 1992.
- 100 Koffijberg 2005: 239-240; Aquina hierover in: *Cobouw* 13 dec. 1996; interviews Kempen en Moerkamp.
- 101 Interview Moerkamp; Archief NWR inv.nr. 2153: persbericht 28 okt. 1993.
- 102 Bv. Heerma in *Handelingen* 1993-1994: vaste cie. VRO 21 feb. 1994.
- 103 Archief NWR inv.nr. 2153: manifest 'tegen de brute brutering' 15 juni 1993.
- 104 NWR Archief inv.nr. 2154: Kempen aan Conijn 28 jan. 1994; Archief Raad voor de Volkshuisvesting inv.nr. 408: advies aan Heerma 29 april 1994.
- 105 Koffijberg 2005: 242; Balansverkortings Geldelijke Steun Volkshuisvesting: *Handelingen* 1994-1995 Kamerstuk 23 817 en *Staatsblad* (31 mei 1995) nr. 313.
- 106 *Woningraad* jrg. 52 (4 nov. 1992) afl. 22: 5.

## 9. BACK TO CIVIL SOCIETY? (1995-2010)

- 1 Fukuyama 1989.
- 2 Van der Zwan 2008: 236-244.
- 3 Vgl. Burger en Dekker 2001; De Rooy 2005c: 205-207.
- 4 DNPP, verkiezingsprogramma PvdA 2002: 45.
- 5 De Kam 2012.
- 6 *Handelingen* 1993-1994 Kamerstuk 23 400 XI: nr. 24 (De Pree en Ramlal).
- 7 *Handelingen* 1994-1995 Kamerstuk 23 817 nr. 41: brief Tommel aan Tweede Kamer (28 juni 1995); *Woningraad* jrg. 55 (26 juli 1995) afl. 15: 2.
- 8 *Handelingen* 1996-1997 Tweede Kamer 20 juni 1997 en 1997-1998 Eerste Kamer 3 juli 1998; *Staatsblad* (13 aug. 1998) nr. 501.
- 9 Wet tot Wijziging Woningwet *Staatsblad* (2 dec. 1999) nr. 553: art. 70e.
- 10 Commissie-Kamminga 2000: 8-9; vgl. kabinetsreactie: *Handelingen* 1999-2000 Twee-

- de Kamerstuknr. 24036 nr. 147: brief staatssecretaris VROM 8 feb. 2000.
- 11 MVRM 2000: 249.
- 12 *Woningraad* jrg. 51 (4 dec. 1991) afl. 24: 3.
- 13 *Jaarverslag NCIV* 1993: 27; vgl. *Woningraad* jrg. 57 (8 jan. 1997) afl. 1: 34.
- 14 *Jaarverslagen NWR en NCIV*.
- 15 Commissie-Glasz 1998; commissie-Peters 2000; hierover Van Besouw en Noordman 2005: 54-59.
- 16 *Jaarverslag NCIV* 1992: 51.
- 17 Vulperhorst 1999: 47.
- 18 *Handelingen* 1999-2000 Tweede Kamer 9 nov. 1999 nr. 19: 1404.
- 19 Beekers en Van der Woude 2008: 343.
- 20 *Woningraad* jrg. 58 (18 maart 1998) afl. 6: 10; (29 april 1998) afl. 9: 5; (27 mei 1998) afl. 11: 7; *Jaarverslag Aedes* 1998.
- 21 Overgenomen in: *Woningraad* jrg. 58 (29 april 1998) afl. 9: 4-7.
- 22 *Branche in beeld* 2010.
- 23 Van der Moolen 2009: 12.
- 24 *Aedes Magazine* (16 dec. 1998) afl. 4: 2.
- 25 *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties* 2010.
- 26 Aedes 1999: 3 (getekend juli 1998).
- 27 Lezing 1 mei 2006 'Van wie is de corporatie eigenlijk?' (tijdelijk beschikbaar op Aedesnet.nl); Archief Aedes: lezing 1 juni 2007 'The role of social housing organisations in re-inventing civil society'; vgl. Van Leeuwen 2002; Van Leeuwen 2012; De Jong 2007.
- 28 Van Leeuwen 2000: 8-9.
- 29 *Aedes magazine* (18 nov. 1998) afl. 2: 22-23.
- 30 Aedes 2002.
- 31 Aedes 2002.
- 32 Bv. de Bewonersscan-onderzoeken van USP Marketing Consultancy 1999-heden (www.usp-mc.nl).
- 33 Beekers en Van der Woude 2008: 340.
- 34 Bv. *Jaarverslag NCIV* 1992: 51.
- 35 Beekers en Van der Woude 2008: 329-337.
- 36 Vogel 2005: 134; Heerma van Voss 2011: 289.
- 37 Vgl. De Rooy 2005c: 212-215.
- 38 Beekers en Van der Woude 2008: 319-321.
- 39 *Branche in beeld*.
- 40 *Aedes Magazine* (19 mei 1999) afl. 10 en (15 aug. 2001) afl. 16-17.
- 41 Oosten 2005.
- 42 Bv. *Aedes Magazine* (8 maart 2000) afl. 5: 18-19 en (10 juli 2002) afl. 13-14: 15.
- 43 Brandsen en Helderman 2009.
- 44 *Algemeen Dagblad* 5 mei 1993; *NRC Handelsblad* 13 mei 1993.
- 45 *Staatsblad* (22 okt. 1996) nr. 536: art. 12a en (11 juni 2001) nr. 280: art. 12b.
- 46 De Rooy 2005c: 208-216.
- 47 Van Herwaarden 2005.
- 48 *Elsevier* 18 april 2009 geeft een overzicht van een aantal fraudezaken.
- 49 *De Stentor* 30 okt. 2004.



50 *De Volkskrant* 3 en 4 feb. 2009.  
 51 *Trouw* 25 sept. 2009; *Dagblad De Limburger* 21 juli 2011.  
 52 Deuten e.a. 2010; *NRC Handelsblad* 3 en 27 april 2009; *de Volkskrant* 30 juni 2010.  
 53 *De Stentor* 9 aug. 2008.  
 54 Koolma 2008.  
 55 Van der Moolen 2009: 5, 12.  
 56 Besluit Beheer Sociale-Huursector *Staatsblad* (9 okt. 1992) nr. 555, art. 24 en Nota van Toelichting, 57.  
 57 Commissie-Izeboud 2004: 46-49.  
 58 *De Volkskrant* 30 sept. 2005.  
 59 *NRC Handelsblad* 17 okt. 2005 en 9 feb. 2006.  
 60 *Rotterdams Dagblad* 3 dec. 2007; *NRC Handelsblad* 4 nov. 2009; VTW en Aedes 2009: 24-25.  
 61 VTW 2010: 11-13.  
 62 Helderma 2007: 17.  
 63 *Het Financieele Dagblad* 1 maart 2003.  
 64 Boelhouwer 1996: 96-97.  
 65 Besluit Europese Commissie E2/2005.  
 66 Ineke van Gent in *de Volkskrant* 31 aug. 2007; DNPP, verkiezingsprogramma PvdA 2006: 38; vgl. Financiële bijlage VVD 2006.  
 67 *Handelingen* 2006-2007 Kamerstuk 30891 nr. 4: 'brief van de informateur' (7 feb. 2007) 25, 39-41.  
 68 *NRC Handelsblad* 18 sept. 2007; vgl. Van Leeuwen en Simons 2012.  
 69 Vogelaar en Bosma 2009: 171.  
 70 Interview Van Leeuwen.  
 71 *De Volkskrant* 15 april 2009.  
 72 *NRC Handelsblad* 6 feb. 2010.  
 73 *De Volkskrant* 15 april 2009.  
 74 *Handelingen* 2008-2009 Kamerstuk 29 453 nr. 113 (22 april 2009).  
 75 Besluit Europese Commissie N642/2009.  
 76 CBS: 'woningvoorraad per 31 dec.'; *Branche in beeld*.  
 77 *NRC Handelsblad* 10 sept. 2008 en 7 okt. 2010.

# BRONNEN

## INTERVIEWS

Gerard Andriesen  
Frans Andriessen  
Gerrit Aquina  
Frank Bijdendijk  
Lex de Boer  
Marcel van Dam  
Hans van Harten  
Jan van der Heide  
Gilles Izeboud  
Rudy de Jong  
Ben Kempen  
Martien Kromwijk  
Willem van Leeuwen  
Arnold Moerkamp  
Nico Torenstra  
Piet de Vrije

## ARCHIEVEN

Aedes: Archief Aedes Vereniging van Woningcorporaties (ongeïventariseerd), particulier bezit  
Afd. Volkshuisvesting: Archief Ministeriële Afdeling Volkshuisvesting, Nationaal Archief (NA)  
AFW: Archief Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties, Stadsarchief Amsterdam (SAA)  
Binnenlands Bestuur: Archief ministerie van Binnenlandse Zaken afd. Binnenlands Bestuur, NA  
BiZa Volkshuisvesting: Archief ministerie van Binnenlandse Zaken afd. Volkshuisvesting, NA

Centrale Sector: Archief Centrale Sector van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, NA  
 Colijn: Archief H. Colijn, Historisch Documentatiecentrum voor het Nederlands Protestantisme (HDC)  
 Concordia: Archief Bouwmaatschappij Concordia N.V., SAA  
 Heerma: Archief Enneüs Heerma (ongeinventariseerd), particulier bezit  
 Hoofdinspectie: Archief Hoofdinspectie der Volkshuisvesting van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid, NA  
 Jordaan: Archief Bouwonderneming Jordaan N.V., SAA  
 Kuiper: Archief A. Kuiper, HDC  
 Min. Fin.: Dossierarchief ministerie van Financiën, NA  
 NCIV: Archief Nederlands Christelijk Instituut voor Volkshuisvesting (ongeinventariseerd), Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis (IISG)  
 NWR: Archief Nationale Woningraad, IISG  
 Oud-Amsterdam: Archief N.V. Woningmaatschappij Oud-Amsterdam, SAA  
 Raad voor de Volkshuisvesting: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Eerste en Tweede Voorlopige Raad voor de Volkshuisvesting, NA  
 Réveil: Réveilarchief, Bijzondere Collecties Universiteit van Amsterdam  
 Salerno: Archief Woningbouwvereniging Salerno, SAA  
 STV: Archief Sociaal-Technische Vereniging van Demokratische Ingenieurs en Architecten, IISG  
 Ten Behoeve der Arbeidersklasse: Archief Vereniging ten Behoeve der Arbeidersklasse, SAA  
 Witte: Collectie H.B.J. Witte, NA

## INTERNET

BWN: Biografisch Woordenboek van Nederland ([www.inghist.nl/Onderzoek/Projecten/BWN](http://www.inghist.nl/Onderzoek/Projecten/BWN))  
 BWSA: Biografisch Woordenboek van het Socialisme en de Arbeidersbeweging ([www.iisg.nl/bwsa](http://www.iisg.nl/bwsa))  
 CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek ([www.statline.cbs.nl](http://www.statline.cbs.nl))  
 DNPP: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen ([www.rug.nl/dnpp](http://www.rug.nl/dnpp))  
 HPW: List of Datafiles of Historical Prices and Wages ([www.iisg.nl/hpw](http://www.iisg.nl/hpw))  
 JMNL: Jaarboek van de Maatschappij der Nederlandse Letterkunde ([www.dbnl.org](http://www.dbnl.org))  
 NNBW: Nieuw Nederlandsch Biografisch Woordenboek ([www.inghist.nl/retroboeken/nnbw](http://www.inghist.nl/retroboeken/nnbw))  
 PDC: Parlementair Documentatie Centrum ([www.parlement.com](http://www.parlement.com))  
 Rijksoverheid.nl

## PERIODIEKE UITGAVEN

*Akten betreffende coöperatieve verenigingen*  
*Akten betreffende naamloze vennootschappen*  
*Algemene volkshuisvestingsverslagen (Algemene verslagen van hetgeen met betrekking tot verbetering der volkshuisvesting in de gemeenten is verricht)*

*Bedrijfstakinformatie. Aedes vereniging van woningcorporaties*  
*Branche in beeld. Aedes vereniging van woningcorporaties*  
*Cijfers over wonen (wijken en integratie). Ministerie van VROM*  
*Economist (De)*  
*Handelingen der Staten-Generaal*  
*Jaarverslagen Aedes Vereniging van Woningcorporaties*  
*Jaarverslagen Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties*  
*Jaarverslagen Nationale Woningraad*  
*Jaarverslagen Nederlands Christelijk Instituut voor Volkshuisvesting*  
*Jaarverslagen van de Centrale Directie van de Volkshuisvesting en de Bouwnijverheid en Staats-  
toezicht op de Volkshuisvesting*  
*Jaarverslagen Ons Limburg*  
*Jaarverslagen van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid*  
*Jaarverslagen Verbond van Christelijke Woningbouwverenigingen*  
*Katholiek Sociaal Weekblad*  
*Patrimonium*  
*Sectorbeeld realisaties woningcorporaties. Jaarverslagen Centraal Fonds Volkshuisvesting*  
*Sociaal Weekblad*  
*Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*  
*Staatscourant (Nederlandsche)*  
*Statuten van vereenigingen erkend volgens de wet van 22 April 1855*  
*Tijdschrift voor sociale hygiëne en openbare gezondheidsregeling*  
*Tijdschrift voor Volkshuisvesting. Orgaan van het Nederlandsch Instituut voor Volkshuisvesting  
en den Nationalen Woningraad*  
*Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw*  
*Volkshuisvesting. Veertiendaagsch orgaan van den Bond van Arbeiders-woningbouw-vereeni-  
gingen*  
*Volkshuisvesting. Maandblad van het Katholiek Instituut voor Volkshuisvesting*  
*Vragen des tijds*  
*Woningbouw. Mededeelingen van den Nationalen Woningraad*  
*Woningbouwvereniging (De). Uitgave van den Nationalen Woningraad, Algemeenen Bond  
van Woningbouwverenigingen*

## ARTIKELN EN BOEKEN

- Achterhuis, H.J., *Een markt van welzijn en geluk. Een kritiek van de andragogie* (elfde druk; oorspronkelijk 1980; Baarn 1988)  
Adam, T., 'Philanthropy and the shaping of social distinctions in nineteenth-century U.S., Canadian, and German cities', in: T. Adam (red.), *Philanthropy, patronage, and civil society; experiences from Germany, Great Britain, and North America* (Bloomington 2004) 15-33  
Adam, T., 'Social Housing Reform and Intercultural Transfer in the transatlantic world before World War I' (paper voor de achtste conferentie van de International Society for Third-Sector Research; Barcelona 2008), op: [www.istr.org](http://www.istr.org) (geraadpleegd: feb. 2011)  
Adema, J., 'Verzuiling als metafoor', in: Madelon de Keizer en Sophie Tates (red.), *Moder-*

- niteit. *Modernisme en massacultuur in Nederland 1914-1940. Vijftiende jaarboek van het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie* (Zutphen 2004) 265-283
- Adriaansens, H.P.M., en A.C. Zijderveld, *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat; cultuur-sociologische analyse van een beleidsprobleem* (Deventer 1981)
- Aedes, *Met het oog op de maatschappij. Woningcorporaties als maatschappelijke middenveldorganisatie* (z.p. 1999)
- Aedes, *AedesCode* (z.p. 2002)
- Aedes, *AedesCode* (z.p. 2002)
- Albeda, W., en M.D. ten Hove, *Neocorporatisme. Evolutie van een gedachte, verandering van een patroon* (Kampen 1986)
- Albert, M., *Capitalism against capitalism* (oorspronkelijk 1991; New York 1993)
- Amsterdamsche vereniging tot het bouwen van arbeiderswoningen 1875-1925* (Amsterdam 1925)
- Andriessen, F.H.J.J., en P.M.M.C. Palmen, *De positie van de woningbouwcorporaties. Preadviezen voor het KIV-congres 1965* (KIV; z.p. z.j. [1965])
- Aquina, G. en B.G.A. Kempen, 'De verzelfstandiging van de toegelaten instellingen', in: VROM, *Nieuwe wegen in de volkshuisvesting. Een opstellenbundel ter gelegenheid van het afscheid van Ir. J.M. Koopman als Directeur-Generaal van de Volkshuisvesting* (Zoetermeer 1991) 26-30
- Arendsen, G. en A. Geul, 'Corporatisme', in: T. Akkermans en P.W.M. Nobelen (red.), *Corporatisme en verzorgingsstaat* (Leiden 1983) 46-70
- Bakker Schut, F., *Industrie en woningbouw; een technisch-economische beschouwing over bemoeiingen van de industrie met arbeiderswoningbouw* (Assen 1933)
- Beekers, W.P. en R.E. van der Woude, *Niet bij steen alleen. Patrimonium Amsterdam, van sociale vereniging tot sociale onderneming 1876-2003* (Hilversum 2008)
- Beekers, W.P. en R.E. van der Woude, "In ons isolement ligt onze kracht". Patrimonium en het verzuilde Amsterdam', in: *Amstelodamum* jrg. 96-2 (april-juni 2009) 51-64
- Beekers, W.P., 'Van charitas naar zekerheid', in: W.P. Beekers en K. van Bakkum (red.), *Christelijke charitas in een seculiere verzorgingsstaat* (Barneveld 2011) 9-21
- Beer, L.M. de, *Baas in eigen huis* (VVD; z.p. 1974)
- Berg, A.J. van den, *De Nederlandse Christen-Studenten Vereniging 1896-1985* (Den Haag 1991)
- Berg, E.R. van den, 'Cholera sloeg genadeloos toe in Nederland' (2010), op: geschiedenis.vpro.nl (geraadpleegd: feb. 2011)
- Berg, J.E. van den, *Trade union growth and decline in the Netherlands* (Leiden 1995)
- Bergh, G. van den, *De uitvoering der Woningwet. Rede, uitgesproken op de 14<sup>de</sup> Julie 1928, ter opening van de 15<sup>de</sup> Jaarvergadering van de Nationale Woningraad* (Amsterdam z.j. [1928])
- Bergink, A.H., *Samuel Senior Coronel; zijn betekenis voor de sociale geneeskunde in Nederland* (Assen 1960)
- Besier, F.J.J., 'Enkele bestuursleden der eerste Haagse Woningbouwvereniging', in: *Die Haghe* (jaarboek 1979) 345-351
- Besouw, S.M. van, en Th.B.J. Noordman, *Non-profit governance: zicht op stand van zaken* (Delft 2005)
- Beunders, H., *De verbeelding van de wereld, de wereld van de verbeelding* (Amsterdam 1998)
- Beuskom, H.G. van, *Beschouwingen over den woningnood* (Rotterdam 1920)
- Beuskom, H.G. van, *Overheid en volkshuisvesting* (Den Haag 1938)

- Beusekom, H.G. van, *Woningvoorziening in oorlogstijd* (Alphen 1941)
- Beusekom, H.G. van, *Woningbouw. Problemen en perspectieven* (Amsterdam 1944)
- Beusekom, H.G. van, *Woningvoorziening in een nieuwen tijd* (Alphen 1946)
- Beusekom, H.G. van, *Getijden der volkshuisvesting; notities ener geschiedenis van een halve eeuw* (Alphen aan den Rijn 1955)
- Bleekman, B., *Volkswoningbouw; een eeuw volkshuisvesting in Arnhem* (Arnhem 1998)
- Bleich A., *Joop den Uyl 1919-1987. Dromer en doordouwer* (Amsterdam 2008)
- Blom, J.C.H., 'Vernietigende kracht en nieuwe vergezichten. Het onderzoeksproject verzuiling op lokaal niveau geëvalueerd', in: J.C.H. Blom en J. Talsma (red.), *De verzuiling voorbij. Godsdienst, stand en natie in de lange negentiende eeuw* (Amsterdam 2000) 203-236
- Blom, R. en J. Schuyt, *Sociale vernieuwing in de volkshuisvesting* (SEV; Rotterdam 1990)
- Blomberg, W.C., *Louise Went 1865-1951. Aan de bakermat van de Amsterdamse volkshuisvesting* (Amsterdam 1985)
- Boele, H., 'Hendrik Koenen, advocaat, prozaschrijver en dichter', in: *Reformatorisch Dagblad* (26 maart 2009)
- Boelhouwer, P.J., *Financiering van de sociale-huursector in West-Europa* (Delft 1996)
- Boissevain, J., 'Betere woningen voor de arbeidersklasse', in: *Staatkundig en Staathuishoudkundig Jaarboekje* 17 (1865) 387-411
- Bommer, J. *Het dak boven ons hoofd* (SDAP; Amsterdam 1935)
- Bond van Arbeiderswoningbouwverenigingen in Nederland, *Wat wil de Bond van Arbeiderswoningbouwverenigingen in Nederland?* (Amsterdam 1919)
- Boonstra, O.W.A., P.K. Doorn, M.P.M. Mourik, J.G.S.J. van Maarseveen en J. Oudhof (red.), in: *Twee eeuwen Nederland geteld. Onderzoek met de digitale Volks-, Beroeps- en Woningtellingen 1795-2001* (Den Haag 2007)
- Bootsma, P. en W. Breedveld, *De verbeelding aan de macht* (oorspronkelijk 1999; Den Haag 2000)
- Bornebroek, A., *Een heer in een volkspartij. Theodoor Heemskerk 1852-1932* (Amsterdam 2006)
- Bornewasser, J.A., *Katholieke Volkspartij 1945-1980 Deel I Herkomst en groei* (Nijmegen 1995)
- Borrie, G.W.B., *Monne de Miranda, een biografie* (Den Haag 1993)
- Bos, D., *Waarachtige volksvrienden; de vroege socialistische beweging in Amsterdam 1848-1894* (Amsterdam 2001)
- Bos, D., 'Brandweerman en onruststoker; de strijd van Klaas Ris 1821-1902', in: *Ons Amsterdam* (april 2002) 132-137
- Bos, F., *De Nederlandse collectieve uitgaven in historisch perspectief* (CPB; Den Haag 2006)
- Bosch Kemper, J. de, *Geschiedkundig onderzoek naar de armoede in ons vaderland, hare oorzaken en de middelen die tot hare vermindering zouden kunnen worden aangewend* (Haarlem 1851)
- Bosmans, J. en A. van Kessel, *Parlementaire geschiedenis van Nederland* (Amsterdam 2011)
- Botter, F. *Maatschappelijke ondernemingen* (Delft 2010)
- Boyer, G.R., *An Economic History of the English Poor Law, 1750-1850* (Cambridge 1990)
- Brakke, G., *Kroniek der gemeentelijke woningbedrijven* (juni 1997)
- Brand, C., J.W. Brouwer, A. van Kessel, J. van Merriënboer en J. Ramakers, 'Sociaaleconomisch beleid. Een breuk met het brede-basisverleden?', in: J.W. Brouwer en J. Ramakers

- (red.), *Het kabinet-De Quay. Regeren zonder rood 1959-1963* (Amsterdam 2007) 247-319
- Brandsen, T. en J.K. Helderman, 'Volkshuisvesting', in: H. Dijkstelbloem, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.), *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren* (Amsterdam 2004) 65-131
- Brandsen, T. en J.K. Helderman, 'Wonen: ruimte voor sociale investeringen', in: Ewald Engelen, A. Hemerijck en W. Trommel (red.), *Van sociale bescherming naar sociale investering. Zoektocht naar een andere verzorgingsstaat* (Den Haag 2007) 129-152
- Brandsen, T. en J.K. Helderman, *Op zoek naar de Heilige Graal van de volkshuisvesting: een verslag over woningcoöperatieven in Duitsland* (Futura Wonen; Tilburg 2009)
- Breugel Douglas, C. van, *De cholera in 1866 in de woningen der Vereeniging tot Verbetering der Woningen van de Arbeidende Klasse te 's Gravenhage* (Den Haag 1867)
- Broos-Jennekens, I., B. van Dalen en A. van de Water, *Naar een nieuwe beheervorm. Verslag van een onderzoek naar de positie van bewoners in het beheer in de non-profitsector* (NCIV; De Bilt 1980)
- Brugmans, I.J., *De arbeidende klasse in Nederland in de negentiende eeuw 1813-1870* (Utrecht 1970; oorspronkelijk 1925)
- Buddingh', H., *Geschiedenis van Suriname* (Zeist 1995)
- Buijs, G., 'Civil society. De herontdekking van de vrije associaties', in: G. Buijs, P. Dekker en M. Hooghe (red.), *Civil society tussen oud en nieuw* (Amsterdam 2009) 21-43
- Burger, A. en P. Dekker (red.), *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief* (Den Haag 2001)
- Burger, A., 'Omvang, structuur en financiering van de non-profitsector', in: A. Burger en P. Dekker (red.), *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief* (Den Haag 2001a) 35-60
- Burger, A., 'Verzuiling en verzorgingsstaat: de non-profitsector in historisch-theoretisch perspectief', in: A. Burger en P. Dekker (red.), *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief* (Den Haag 2001b) 87-104
- Buyst, E., *An economic history of residential building in Belgium between 1890 and 1961* (Leuven 1992)
- Bymholte, B., *Geschiedenis der Arbeidersbeweging in Nederland* (Amsterdam 1894)
- Cammen, H. van der en L. de Klerk, *Ruimtelijke ordening. Van grachtengordel tot Vinex-wijk* (oorspronkelijk 2003; Houten 2008)
- Cate, F. ten, *Woningcorporaties in Nederland* (Weesp 1998)
- CDA, *Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij* (Den Haag 1983)
- Centrum voor Staatskundige Vorming, *Woningbouwcorporaties* (z.p. [Den Haag] z.j. [1957])
- CFV (Centraal Fonds Volkshuisvesting), *De cirkel weer rond. Sanering en financieel toezicht in de volkshuisvesting* (Naarden 2001)
- Charlier, S., P. Frankignoulle, T. Moor 'L'architecture et l'urbanisme à Liège depuis l'indépendance de la Belgique', in: C. Renardy, *Liège et l'Exposition universelle de 1905* (Brussel 2005) 91-120
- CNV, *Vraagstukken der volkshuisvesting. Verslag van het volkshuisvestingscongres van het Christelijk nationaal vakverbond op 25 en 26 januari 1949 te Utrecht* (Utrecht 1949)
- Coleman, W.D., 'Associational governance in a globalizing era: weathering the storm', in: J. R. Hollingsworth en R. Boyer (red.), *Contemporary capitalism. The embeddedness of*



- institutions* (Cambridge 1997) 127-153
- Commissie-Bommer, *Rapport van de commissie onderzoek positie woningbouwcorporaties* (Nationale Woningraad; z.p. z.j.[1955])
- Commissie-De Roos, *De positie van de woningbouwcorporaties. Rapport van de Commissie van Advies voor de versterking van de zelfstandigheid van de woningbouw corporaties* (Den Haag 1964)
- Commissie-Frederiks, *Verslag van de staatscommissie, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 16 februari 1938* (Den Haag 1940)
- Commissie-Glasz, *Naar professioneel toezicht. Advies van de Commissie Intern Toezicht Woningcorporaties* (Aedes; Almere 1998)
- Commissie-Izeboud, *Advies van de Commissie Arbeidsvoorwaarden Statutair Directeur Woningcorporaties* (Aedes; Hilversum 2004)
- Commissie-Kamminga, *Corporaties tussen vangnet en vrijhandel. Rapport van de MDW-werkgroep woningcorporaties* (Ministerie van Economische Zaken; Den Haag 2000)
- Commissie-Kappeyne van de Coppello, *Rapport van de werkgroep eigen-woningbezit* (Den Haag 1956)
- Commissie-Peters, *De arbeidsvoorwaarden van de statutair directeur. Advies van de commissie Arbeidsvoorwaarden Directeur-Bestuurder* (Aedes; Almere 2000)
- Commissie-Plate, *Richtlijnen voor een nieuwe woningpolitiek. Rapport van een commissie ingesteld door het Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw* (Alphen ad Rijn 1946)
- Commissie-Van den Bergh, *Verslag van de staatscommissie voor de herziening van de Woningwet* (Den Haag 1950)
- Commissie-Van Helvoort, *Woningbouwcorporaties* (KVP; z.p. [Den Haag] z.j. [1957])
- Commissie-Vliegen, *Rapport der commissie tot onderzoek van de vraag, welke moeilijkheden zich voordoen bij de exploitatie van de met financieelen steun van het Rijk en de gemeenten gebouwde woningen* (Den Haag 1932)
- Companje, K.P., 'Verzekering van zorg op het snijvlak van sociale verzekering en gezondheidszorg', in: K.P. Companje (red.), *Tussen volksverzekering en vrije markt. Verzekering van zorg op het snijvlak van sociale verzekering en gezondheidszorg 1880-2006* (Amsterdam 2008) 881-900
- Conijn, J.B.S., 'De budgettaire situatie: verleden, heden en toekomst', in: VROM, *Nieuwe wegen in de volkshuisvesting. Een opstellenbundel ter gelegenheid van het afscheid van Ir. J.M. Koopman als Directeur-Generaal van de Volkshuisvesting* (Zoetermeer 1991) 96-102
- Cope, H., *Housing associations. The policy and practice of registered social landlords* (z.p. 1999)
- Coronel, S.S., 'Het bouwen van arbeiderswoningen', in: *De Economist* 24 (1875) afl. 1: 525-540
- Cort van der Linden, P.W.A., *Richting en beleid der liberale partij* (Groningen 1886)
- Couperus, S., *De Machinerie van de stad. Stadsbestuur als idee en praktijk, Nederland en Amsterdam 1900-1940* (Amsterdam 2009)
- Couwenberg, S.W.C.I.M., *Het particuliere stelsel; de behartiging van publieke belangen door particuliere lichamen* (Cuyk 1953)
- Crommelin, C.A., 'Arbeiderswoningen', in: *Staatkundige en staathuishoudkundig Jaarboekje* 24 (1872) 182-203
- Cüsters, J., *Twintig jaar op de bres voor huurders. De geschiedenis van de Nederlandse Woonbond* (Amsterdam 2010)

- Dale, J.H. van, *Nieuw woordenboek der Nederlandsche taal* (derde druk; Den Haag 1884)
- Dale, J.H. van, *Groot woordenboek der Nederlandsche taal* (vierde druk; Den Haag 1904)
- Dam, P. van, *Staat van verzuiling. Over een Nederlandse mythe* (Amsterdam 2011)
- Deben, L., *Van onderkomen tot woning. Een studie over woonbeschaving in Nederland 1850-1969* (Amsterdam 1988)
- Deferme, J., *Uit de ketens van de vrijheid: het debat over de sociale politiek in België, 1886-1914* (Leuven 2007)
- Deursen, A.Th. van, 'Van antirevolutionaire richting naar antirevolutionaire partij 1829-1871', in: George Harinck, Roel Kuiper en Peter Bak, *De Antirevolutionaire Partij 1829-1980* (Hilversum 2001) 11-52
- Deuten, J., M. Lubbe, H.N. Plomp, G. de Kam en G. Marlet, *De maatschappelijke effecten van De Rotterdam: geordend en beschouwd* (SEV; Rotterdam 2010)
- DGV (Directoraat-Generaal van Volkshuisvesting), *Bewoners als opdrachtgever* (z.p. [Den Haag] 1983)
- Dieten, J. van, 'Een eeuw tegen de woningnood', in: J.G.M. Keesom, *Wonen, woning, wet: wij wonen; 100 jaar Woningwet* (Amsterdam 2000) 41-80
- Dijk, A. en S. Steinmetz, *Asterdorp* (z.p. 1983)
- Dijk, P.L., en T.J. van der Ploeg, *Van vereniging en stichting, coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij* (Deventer 2007)
- Dijkhuis, H.Tj., 'De Jordaan, ontwikkeling van een volkswijk in een grote stad', in: *Economisch-Historisch Jaarboek* jrg. 21 (1940) 1-90
- Dimaggio, P.J. en W.W. Powell, 'The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields', in: *American sociological review* jrg. 48 (1983) afl 2: 147-160
- Dirkzager, J.M., *In Den Haag daar woont niet alleen een graaf; 125 jaar Vereeniging tot verbetering der woningen van de arbeidende klasse te 's-Gravenhage* (Delft 1979)
- Dodde, N., 'Een geschiedenis van de leerplicht', in: T. van der Hulst en D. van Veen (red.), *Recht doen aan zorg: 100 jaar leerplicht in Nederland* (Leuven 2000) 15-68
- Doff, N., *Dagen van honger en ellende* (oorspronkelijk 1911; Amsterdam 1970) 39-40
- Donk, W.B.H.J. van de, *De gedragen gemeenschap: Over katholiek maatschappelijk organiseren de ontzuiling voorbij* (Den Haag 2001)
- Doorn, J.A.A. van en C.J.M. Schuyt, 'Inleiding', in: J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat* (Amsterdam 1978) 9-14
- Doorn, J.A.A. van, 'Verzuiling: een eigentijds systeem van sociale controle', in: *Sociologische gids* (jan. 1956) 41-49
- Doorn, J.A.A. van, 'De verzorgingsmaatschappij in de praktijk', in: J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat* (Amsterdam 1978) 17-46
- Doorn, J.A.A. van, 'De onvermijdelijke presentie van de confessionelen', in: J.W. de Beus en J.A.A. van Doorn (red.), *De interventiestaat; tradities, ervaringen, reacties* (Amsterdam 1984) 27-51
- Drift, P.A. van der, 'De oplossing van den thans heerschenden Woningnood door de particuliere bouwnijverheid', in: Nederlandsche Bond van Huis- en Grondeigenaren en Bouwkundigen, *Prae-adviezen voor het Woningcongres te houden op woensdag 19 en donderdag 20 mei 1920 te Amsterdam* (z.p. z.j. [1920]) 77-128

- Drift, P.A. van der, en J. Robin, *Het financieel beheer eener met rijkssteun werkende woningbouwvereniging* deel I (Alphen aan den Rijn 1921)
- Drift, P.A. van der, en J. Robin, *Het financieel beheer eener met rijkssteun werkende woningbouwvereniging* deel II (Alphen aan den Rijn 1925)
- Drift, P.A. van der, *Volkshuisvesting* deel 1 (Alphen aan den Rijn 1939)
- Drift, P.A. van der, *Volkshuisvesting* deel 2 (Alphen aan den Rijn 1949)
- Drift, P.A. van der, *Kleine gids door het verslag van de Staatscommissie tot herziening van de Woningwet* (Alphen aan den Rijn 1951)
- Drift, P.A. van der, *Volkshuisvesting* deel 3 (bewerkt door P.D.M. Pijnenburg; Alphen aan den Rijn 1961)
- Drucker, H.L., H.B. Greven en F. Kruseman, *Het vraagstuk der Volkshuisvesting* (Amsterdam 1896)
- Dudink, S.P., *Deugdzzaam liberalisme. Sociaal-liberalisme in Nederland 1870-1901* (Amsterdam 1997)
- Duivenvoorden, E., *Een voet tussen de deur. Geschiedenis van de kraakbeweging 1964-1999* (Amsterdam 2000)
- Duivenvoorden, E., *Het Kroningsoproer 1980. Reconstructie van een historisch keerpunt* (Amsterdam 2005)
- Duursma, J. en J. van Geest, *Door vlijt en spaarzaamheid; met moed niet uit getoogen; sociale woningbouw in de stad Groningen 1850-1994* (Groningen 1994)
- Duyvendak, J.W. en M. Hurenkamp, 'Kiezen voor de kudde', in: idem, *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid* (Amsterdam 2004) 213-222
- Edwards, B. (red.), *Beyond Tocqueville. Civil society and the social capital debate in comparative perspective* (Hanover 2001)
- Eerenbeemt, H.F.J.M. van den, *De huisvesting van arbeiders rond het midden der negentiende eeuw* (oratie; Leiden 1957)
- Eerenbeemt, H.F.J.M. van den, 'Wat leidde tot de woningwet van 1901', in: *Spiegel Historiaal* jrg. 11 (1976) afl. 10: 517-525
- Egmond, F. van, *Wie is wie in Nederland 1994-1996* (tweede druk; Den Haag 1994)
- Ellemers, J.E., 'Verzuiling als proces van modernisering' (oorspronkelijk 1984), in: H. van Goor en H.C. Mulder, *Modernisering, macht, migratie. Opstellen over maatschappij en beleid* (Amsterdam 1995) 57-74
- Elsinga, M., *Maatschappelijk gebonden eigendom. Een formule met geschiedenis en toekomst voor risico-arm kopen* (SEV; Rotterdam 1997)
- Engbersen, G., 'De dominees van de verzorgingsstaat', in: *Intermediar* (6 juli 1984) afl. 27: 17-21
- Engberts, G.E., *De Nederlandse en Amsterdamse bouwactiviteiten 1850-1912; een poging tot raming van de omvang met behulp van technische en economische samenhangen* (Deventer 1977)
- Engelen, D.O., *Over arbeiderswoningen* (Utrecht 1870)
- Engelen, D.O., *Ueber Arbeiterwohnungen* (vertaling R. Wegener; Berlijn 1875)
- Engelen, D.O., *Over individueelen en gemeenschappelijken eigendom van arbeiderswoningen* (Den Haag 1888)
- Engels, F., *Over het woningvraagstuk* (oorspronkelijk 1873; Nijmegen 1970)
- Esping-Andersen, G., *The three worlds of welfare capitalism* (oorspronkelijk 1990; Cambridge 1991)

- Esping-Andersen, G., 'After the golden age? Welfare state dilemmas in a global economy', in: G. Esping-Andersen (red.), *Welfare States in transition. National adaptations in global economies* (Londen 1996) 1-31
- Esping-Andersen, G., *Social foundations of postindustrial economics* (Oxford 1999)
- Evers, A. en J.-L. Laville, *The third sector in Europe* (Northampton 2004)
- Faber, A.W., *In naam van De Roos: verzelfstandiging van woningcorporaties* (Delft 1997)
- Faber, J.H., *Woningnood en Woningwet* (Zwolle 1905)
- Finlayson, G., *The Seventh Earl of Shaftesbury, 1801-1885* (oorspronkelijk 1981; Vancouver 2004)
- Flora, P. en J. Alber, 'Modernization, democratization, and the development of welfare states in western Europe', in: P. Flora en A. Heidenheimer (red.), *The development of welfare states in Europe and America* (New Brunswick 1981) 37-80
- Foucault, M., *Folie et déraison. Histoire de la folie à l'âge classique* (oorspronkelijk 1961; Parijs 1972)
- Fraser, D., *The evolution of the British welfare state. A history of social policy since the Industrial Revolution* (oorspronkelijk 1973; New York 2003)
- Friedmann, W. (red.), *The public corporation. A comparative symposium* (Toronto 1954)
- Fukuyama, F., 'The End of History?', in: *National Interest* jrg. 16 (zomer 1989) 3-18
- Gerding, M.A.W., *Encyclopedie van Drenthe* (Assen 2003)
- Gerrichhauzen, L.G., en M. Van Giessen, 'Belangenbehartiging van het particulier initiatief in de volkshuisvesting', in: J.G.A. van Mierlo en L.G. Gerrichhauzen (red.), *Het particulier initiatief in de Nederlandse verzorgingsmaatschappij, een bestuurskundige benadering* (Gent 1988) 126-151
- Gerrichhauzen, L.G., *Woningcorporaties. Een beleidsanalyse* (Den Haag 1983)
- Gerrichhauzen, L.G., *Woningcorporaties; bouw en beheer in gedeelde verantwoordelijkheid* (Deventer 1985)
- Gerrichhauzen, L.G., *Het woningcorporatiebestel in beweging* (Delft 1990)
- Gezinsraad, *Huisvesting van jonge gezinnen. Rapport uitgebracht door de Gezinsraad op verzoek van de minister van Maatschappelijk Werk en de minister van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid* (Den Haag 1957)
- Giebels, R., *De financiële positie van gemeentelijke woningbedrijven: stand van zaken en vooruitzichten* (Amsterdam 1986)
- Giele, J.J., *De Eerste Internationale in Nederland; een onderzoek naar het ontstaan van de Nederlandse arbeidersbeweging 1868-1876* (Nijmegen 1973)
- Gijn, A. van, *Woningbouw en Woningwet: modelstatuten voor vereenigingen als bedoeld in de Woningwet* (Haarlem 1904)
- Ginkel, R. van, *Van paternalisme naar partnerschap: corporaties en de strijd om de woonbeschaving* (z.p. 2001)
- Godefroi, L.S., *Het huurvraagstuk* (VVD; Den Haag 1955)
- Gras, H., 'Waren de Drenten achterlijk? Het Verlichtingsdenken en veranderingen in de Nederlandse armenzorg', in: K. van Berkel, H. Boels en W.R.H. Koops (red.), *Nederland en het Noorden* (Assen 1991) 81-99
- Grigg, D.B., *Population growth and agrarian change. An historical perspective* (Cambridge 1980)

- Grinten, T. van der en J. Kasdorp, *25 jaar sturing in de gezondheidszorg: van verstatelijking naar ondernemerschap* (Den Haag 1999)
- Groenewold, C., *Christelijk en sociaal. Biografie van J.R. Slotemaker de Bruïne* (Hilversum 2007)
- Haan, I. de, *Het beginsel van leven en wasdom. De constitutie van de Nederlandse politiek in de negentiende eeuw* (Amsterdam 2003)
- Haersma Buma, E. van, *Het rapport van de commissie-De Roos gewogen* (NWR; Amsterdam 1965)
- Hagoort, R., *Patrimonium (vaderlijk erfdeel); gedenkboek bij het gouden jubileum* (Amsterdam 1927)
- Hammond, J. L., en B. Hammond, *Lord Shaftesbury* (oorspronkelijk 1923; z.p. 2003)
- Harinck, G., 'Groen van Prinsterer en Thomas Chalmers. "Precious ties of a common Faith"', in: J. de Bruijn en G. Harinck, *Groen van Prinsterer in Europese context* (Hilversum 2004) 43-54
- Harloe, M., 'The social construction of social housing', in: B. Danemark en I. Elander, *Social rented housing in Europe: policy, tenure and design* (Delft 1994) 37-52
- Harloe, M., *The people's home. Social rented housing in Europe and America* (Oxford 1995)
- Harris, B., *The origins of the British welfare state. Society, state and social welfare in England and Wales 1800-1945* (New York 2004)
- Harskamp, A. van, *Van fundi's, spirituelen en moralisten. Over civil society en religie* (Kampen 2003)
- Hart, P.D. 't, *Leven in Utrecht 1850-1914: groei naar een moderne stad* (Hilversum 2005)
- Hasselt, J. van en L. Verschoor, *Arbeiderswoningen in Nederland* (Amsterdam 1890)
- Hazenbosch, P., *'Voor het volk om Christus' wil'. Een geschiedenis van het CNV* (Hilversum 2009)
- Heerma van Voss, L., 'Nieuwe mogelijkheden, nieuwe waarden en normen: sociaal-culturele ontwikkelingen', in: K. Davids en M. 't Hart (red.), *De Wereld en Nederland. Een sociale en economische geschiedenis van de laatste duizend jaar* (Amsterdam 2011) 277-328
- Hegge, R., *De mensch en zijn woning. Beschouwingen over het woningvraagstuk* (Utrecht 1925)
- Heijden, C. van der, *Grijs verleden. Nederland en de Tweede Wereldoorlog* (achtste druk; z.p. 2003)
- Helderman, C., 'De Hoge Raad van Arbeid 1919-1940', in: *Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis* jrg. 1 (2004) afl. 2: 45-70
- Helderman, J.K., *Bringing the market back in? Institutional complementarity & hierarchy in Dutch housing and health care* (Rotterdam 2007)
- Heldring, O.G., *In het zweet uwes aanschijns zult gij uw brood eten! Een volksboek, behandelende de vraag: Hoe de armoede te stuiten, en eigen verdiend brood den huisgezinnen te verschaffen?* (Arnhem 1844)
- Heldring, O.G., *Nood en hulp der armen* (Amsterdam 1845)
- Heldring, O.G., *Leven en arbeid* (bezorgd door L. Heldring; Leiden 1881)
- Heldt, B.H. *Algemeen Nederlandsch Werklieden-Verbond 1871-1896* (Leeuwarden 1896)
- Heldt, B.H. en J. van Buuren, *Bouwmaatschappij tot Verkrijging van Eigen Woningen te Amsterdam 1868-1893* (Amsterdam 1893)
- Hellemans, S., *Strijd om de moderniteit. Sociale bewegingen en verzuiling in Europa sinds 1800* (Leuven 1990)
- Helsloot, J., *Vermaak tussen beschaving en kerstening. Goes 1867-1896* (Amsterdam 1995)
- Hermans, L.M. *Krotten en sloppen; een onderzoek naar den woningtoestand te Amsterdam;*

- ingesteld in opdracht van den Amsterdamschen Bestuurdersbond* (Amsterdam 1901)
- Hertog, J. den, *Cort van der Linden (1846-1935). Minister-president in oorlogstijd, een politieke biografie* (Amsterdam 2007)
- Hertogh, M., 'Geene wet, maar de Heer!' *De confessionele ordening van het Nederlandse socia-  
lezekerheidsstelsel 1870-1975* (Den Haag 1998)
- Herwaarden, C. van, *Fortuyn. Chaos en charisma* (Amsterdam 2005)
- Hobsbawm, E.J., *The age of revolution 1789-1848* (New York 1962)
- Hoeven, A. van der, *Otto Gerhard Heldring* (Amsterdam 1942)
- Hoeven, W.C. van der, 'Bezoldiging van woningopzichteressen', in: *De Amsterdammer, week-  
blad voor Nederland* (21 feb. 1904)
- Hofland, H.J.A., *Tegels lichten, of ware verhalen over de autoriteiten in het land van de vol-  
dongen feiten* (Amsterdam 1972)
- Hofland, P., *Leden van de Raad; de Amsterdamse gemeenteraad 1814-1941* (Amsterdam 1998)
- Hollingsworth, J.R. en R. Boyer, 'Coordination of economic actors and social systems of  
production', in: J.R. Hollingsworth en R. Boyer (red.), *Contemporary capitalism. The  
embeddedness of institutions* (Cambridge 1997) 1-47
- Homer, S., en R. Sylla, *History of interest rates* (oorspronkelijk 1963; [z.p.] 1996)
- Hoogenboom, M.J.M., *Standenstrijd en zekerheid. Een geschiedenis van oude orde en sociale  
zorg in Nederland (ca. 1880-1940)* (Amsterdam 2003)
- Hoop, L. de, en A.H. Bornebroek, *De rode dominee: A.S. Talma* (Amsterdam 2010)
- Houkes, A., *Christelijke vaderlanders. Godsdienst, burgerschap en de Nederlandse natie 1850-  
1900* (Amsterdam 2009)
- Houten, S. van, H. Krabbe en F.S. van Nierop, *De werkzaamheid van staat en gemeente ter  
verbetering der volkshuisvesting; prae-adviezen* (Haarlem 1898)
- Houwaart, E.S., *De Hygiënist. Artsen, staat en volksgezondheid in Nederland 1840-1890*  
(Groningen 1991)
- Hudig, D. jr. en H.C.A. Henny, *Handleiding voor woningbouwverenigingen. 'Taak, oprich-  
ting, bouwplannen, rechtsvorm, toelating' en 'Bouw- en exploitatiekosten, voorschotten en  
bijdragen volgens de woningwet, exploitatie en boekhouding'* (Zwolle 1911)
- Hudig, D. jr., *Buitenlandsche maatregelen tegen den woningnood* (z.p. z.j. [1918])
- Hudig, D. jr., *Adviesbureaus voor bouwverenigingen* (Amsterdam juni 1919)
- Hupe, P., en L. Meijs, 'Non-profit in Nederland', in: A. Burger en P. Dekker (red.), *Noch  
markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief* (Den Haag  
2001) 105-120
- Inglehart, R., *The Silent Revolution* (Princeton 1977)
- Jager, I. *Hoofdstad in gebreke. Manoeuvreren met publieke werken in Amsterdam 1851-1901*  
(Rotterdam 2002)
- Jansma, C., *Kwaliteit te huur. 75 jaar AWBA* (Arnhem 1993)
- Jobert, B., 'La version française du corporatisme: définition et implications pour la moderni-  
sation de l'Etat dans une économie en crise', in: D. Cols (red.), *L'Etat et les corporatismes*  
(Parijs 1988) 3-18
- Johnson, N., *The welfare state in transition. The theory and practice of welfare pluralism* (Brigh-  
ton 1987)



- Johnson, P.B., *Land fit for heroes. The planning of British reconstruction 1916-1919* (Chicago 1968)
- Jong van Beek en Donk, B. de, *Praktijk der Woningwet* (Den Haag 1909)
- Jong, R.C. de, *Woningcorporaties* (masterscriptie; z.p. 2003)
- Jong, R.C. de, *Back to civil society? De corporatie als eigensoortige maatschappelijke onderneming* (Rotterdam 2007)
- Jonge, A. de, *De resultaten onzer Landarbeiderswet* (Groningen 1926)
- Jonge, J. de, *Zijn levensavond zal niet donker zijn. 85 jaar landarbeidersvereniging 'Noord-Beveland' en de Landarbeiderswet* (Goes 2007)
- Jonge, J.A. de, *De industrialisatie in Nederland tussen 1850 en 1914* (Nijmegen 1976)
- Josephus Jitta, D., *Iets over de verbetering der volkshuisvesting te Amsterdam, in verband met werkverschaffing* (z.p. 1893)
- Kallenbach, G.A.M., *Over de pogingen door particulieren in het werk gesteld tot verbetering der arbeiderswoningen* (Leiden 1892)
- Kalma, P., 'Het armoedige jargon van de markt', in: *Socialisme en democratie* jrg. 62 (2005) afl. 7/8: 46-58
- Kam, G.R.W. de, *Op grond van betekenis. Over maatschappelijk ondernemen met grond en locaties* (oratie; z.p. 2003)
- Kam, G.R.W. de, *Bouwgrond voor de volkshuisvesting. 10 jaar corporatiebeleid en een blik op de toekomst* (Almere 2012)
- Karskens, M., 'Wat is "civil society"?', in: J. Gruppelaar (red.), *Burgers en hun bindingen* (Budel 2000) 11-30
- Katholieke Sociale Actie, *Beknopte handleiding voor besturen van woningbouwverenigingen volgens de woningwet* (z.p. z.j. [ca. 1919])
- Kemeny, J., *Housing and social theory* (Londen 1992)
- Kemeny, J., *From public housing to the social market. Rental policy strategies in comparative perspective* (Londen 1995)
- Kempen, B.G.A. en N. van Velzen, *Werken aan wonen; 75 jaar Nationale Woningraad* (Almere 1987)
- Kempen, B.G.A., *Niet uit liefde geboren. 12½ jaar WSW* (z.p. 1996)
- Kennedy, J.C., *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig* (proefschrift, oorspronkelijk 1995; Amsterdam 1997)
- Keppler, A. en F.M. Wibaut, *De gemeente en de volkshuisvesting* (Amsterdam z.j. [1925])
- Keppler, A., *Gemeentelijke woningbouw* (Amsterdamsche Woningraad; Amsterdam 1913)
- Kesbergen, K. van, 'Religion and welfare state in the Netherlands', in: K. van Kersbergen en P. Manow (red.), *Religion, class coalitions and welfare states* (Cambridge 2009) 119-145
- Kessel, A. van, 'Kennelijk was aan beide kanten de maat vol. De kabinetscrisis van december 1960', in: J.W. Brouwer en J. Ramakers (red.), *Het kabinet-De Quay. Regeren zonder rood 1959-1963* (Amsterdam 2007) 127-147
- Kettl, D.F., *Government by proxy. (Mis?)managing federal programs* (Washington 1988)
- Kingma, Tj., *De woningbouwcorporatie. Beheer, administratie en boekhouding* (z.p. 1953)
- KIV, (Katholiek Instituut voor Volkshuisvesting) *Het rapport De Roos, een jaar later* (z.p. z.j. [1965])
- Klandermans, P.G., *The social psychology of protest* (Cambridge 1997)



- Klerk, L.A. de en H. Moscoviter (red.), *"En dat al voor de arbeidende klasse"; 75 jaar Volkshuisvesting Rotterdam* (Rotterdam 1992)
- Klerk, L.A. de, *Op zoek naar de ideale stad* (Deventer 1980)
- Klerk, L.A. de, *Particuliere plannen; denkbeelden en initiatieven van de stedelijke elite inzake de volkswoningbouw en de stedenbouw in Rotterdam 1860-1950* (Rotterdam 1998)
- Klink, A., *Publieke gerechtigheid: een christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving* (Den Haag 1990)
- Klinken, G. van, *Actieve burgers: Nederlanders en hun politieke partijen 1870-1918. De natie-staat: politiek in Nederland sinds 1815* (Amsterdam 2003)
- Kluit, M.E., *Het Réveil in Nederland 1817-1854* (Amsterdam 1936)
- Kluit, M.E., *Het protestantse Réveil in Nederland en daarbuiten 1815-1865* (Amsterdam 1970)
- Knegtmans, P.J., 'De jaren 1919-1946, in: Maarten Brinkman, Madelon de Keizer en Maarten van Rossem (red.), *Honderd jaar sociaal-democratie in Nederland 1894-1994* (Amsterdam 1994) 62-117
- Koch, J., *Abraham Kuyper. Een biografie* (Amsterdam 2006)
- Koetje, H., 'Enneüs Heerma. Herinneringen aan een politieke vriend', in: *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis* 1999 (Den Haag 1999) 134-139
- Koffijberg, J., *Getijden van beleid: omslagpunten in de volkshuisvesting* (Delft 2005)
- Koninklijk Instituut van Ingenieurs, *Verslag aan den Koning* (1853)
- Kooij, P., 'Sociale Woningbouw in Groningen 1863-1940; een globaal overzicht', in: *Groniek* (1981) afl. 75: 32-43
- Kooiman, D., *De Woningwet* (Alphen aan den Rijn 1937)
- Koolma, R., *Verhalen en prestaties. Een onderzoek naar het gedrag van woningcorporaties* (Rotterdam 2008)
- Kooy, H. van der, en J. de Leeuwe, *Sarphati 1813-1866. Een biografie* (Amsterdam 2001)
- Kossmann, E.H., *De lage landen 1780-1980; twee eeuwen Nederland en België I 1780-1914* (oorspronkelijk 1978; Amsterdam 2005)
- Kraayeveld, F.A., S. Rozemond, C. Smeenk, *Sociale zekerheid en persoonlijke verantwoordelijkheid* (Utrecht 1952)
- Kraemer, P.E., *The societal state. The modern osmosis of state and society as presenting itself in the Netherlands in particular* (Meppel 1966)
- Krieken, G. van, 'Jouw pa is rood. Talma's arbeidersverzekeringswetten', in: D.Th. Kuiper en G.J. Schutte (red.), *Het kabinet-Heemskerk 1908-1913* (Zoetermeer 2010) 147-162
- Krijnen, H., 'Maatschappelijk middenveld en burgerschap', in: H. Krijnen (red.), *Burgerschap en maatschappelijk middenveld; de cultuur van zelforganisaties* (Haarlem 1992) 110-126
- Kroef, R. van der, *Herinnering van Pieter Bogaers, bouwminister* (Amsterdam 2004)
- Kromhout, B. en R. Oving, 'De hypotheekrenteaftrek, niet meer dan een belastingtechnische maatregel', in: *Historisch Nieuwsblad* (2008) afl. 7: 44-48
- Kruithof, B., 'De deugdzame natie. Het burgerlijk beschavingsoffensief van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen tussen 1784 en 1860', in: B. Kruithof, J. Noordman en Piet de Rooy (red.), *Geschiedenis van opvoeding en onderwijs* (Nijmegen 1983) 371-385
- Kruithof, B., 'Het Réveil en de sociale noden', in: *Documentatieblad voor de Nederlandse kerkgeschiedenis na 1800* jrg. 25 (2002) afl. 56: 4-16
- Kruseman, J., 'Verslag van een onderzoek naar den toestand der oude arbeiderswoningen op verschillende plaatsen in Nederland', in: *Beschrijvingsbrief voor de 20ste Algemeene*

- Vergadering van den Volksbond te houden op 30 Augustus 1893 te Groningen* (z.p. 1893)
- Kruseman, J., *Woningwet, toegelicht en voorzien van aantekeningen ontleend aan de gewisselde stukken en gevoerde beraadslagingen* (Haarlem 1901)
- Kruseman, J., *Het ontwerp tot herziening der woningwet* (Amsterdamsche Woningraad; z.p. z.j. [ca. 1912])
- Kruseman, J., *De Woningwet. Herdenkingsrede bij het 12½-jarig bestaan van het Nederlandsch Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw* (z.p. z.j. [1930])
- Kruseman, J., *De volkshuisvesting onder de Woningwet. Geschiedkundig overzicht en herineringen* (Haarlem 1940)
- Kruyt, J.P., 'Sociologische beschouwingen over zuilen en verzuiling', in: *Socialisme en democratie* (dec. 1957) 11-29
- Kuyper, A., *Souvereiniteit in eigen kring. Rede ter inwijding van de Vrije Universiteit* (oorspronkelijk 1880; Kampen 1930)
- Kuyper, A., *Het sociale vraagstuk en de Christelijke religie. Rede bij de opening van het sociaal congres op 9 november 1891 gehouden* (Kampen 1990)
- Kuypers, I., *In de schaduw van de Grote Oorlog. De Nederlandse arbeidersbeweging en de overheid, 1914-1920* (Amsterdam 2002)
- Kuysten, A.M., 'De industrie en de vestiging harer arbeiders', in: *Sociale voorzorg* 5 (1923) 489-503
- Lademacher, H., *Geschiedenis van Nederland* (oorspronkelijk 1983; Utrecht 1993)
- Lakeman, J., *De Woningwet voor iedereen. Schets* (Heerenveen 1904)
- Laloli, H.M., 'Beter wonen? Woningmarkt en residentiële segregatie in Amsterdam 1850-1940', in: O.W.A. Boonstra, P.K. Doorn, M.P.M. Mourik, J.G.S.J. van Maarseveen en J. Oudhof (red.), *Twee eeuwen Nederland geteld. Onderzoek met de digitale Volks-, Bezoeps- en Woningtellingen 1795-2001* (Den Haag 2007) 153-179
- Lamberts, E., *Het gevecht met Leviathan. Een verhaal over de politieke ordening in Europa 1815-1965* (Amsterdam 2011)
- Land, M. van der, *Tussen ideaal en illusie. De geschiedenis van D66, 1966-2003* (Den Haag 2003)
- Langeveld, H., *Hendrikus Colijn 1869-1944. Deel twee: Schipper naast God 1933-1944* (Amsterdam 2004)
- Lans, J. van der, *Het rode geluk. Een geschiedenis van de Algemene Woningbouw Vereniging* (Amsterdam 2008)
- Lee, S. en S. McBride, 'Neo-liberalism, state power and global governance in the twenty-first century', in: S. Lee en S. McBride (red.), *Neo-liberalism, state power and global governance* (Dordrecht 2007) 1-24
- Leeuw, J. van der, 'Loe de Jong, het Koninkrijk en het instituut', in: M. de Keizer (red.), *Een dure verplichting en een kostelijk voorrecht; Dr. L. de Jong en zijn geschiedwerk* (Den Haag 1995) 21-58
- Leeuwen, W.D. van, 'Woningcorporaties als maatschappelijke ondernemingen. Een spanningsvolle paradox', in: Aedes, *Maatschappelijk ondernemerschap in bestuurskundig perspectief. Twee essays over de verhouding corporaties-overheid* (z.p. 2000) 7-10
- Leeuwen, W.D. van, 'Herstel van horizontale hechting', in: *Christen Democratische Verkenningen* (sept. 2002) 141-151

- Leeuwen, W.D. van en P. Simons, *Toezicht en de maatschappelijke onderneming. Balanceren in het krachtenveld* (Assen 2012)
- Leppink, G.B., 'De woningvereniging "Openbaar Belang" te Arnhem en haar voorganger', in: *Arnhem de genoeglijkste* 4 (1983-1984) 11-19, 79-91, 161-162
- Liagre Böhl H. de, 'De confessionelen en het corporatisme in Nederland', in: P. Luykx en H. Righart (red.), *Van de pastorie naar het torentje. Een eeuw confessionele politiek* (Den Haag 1991) 104-123
- Liagre Böhl H. de, *Amsterdam op de helling. De strijd om stadsvernieuwing* (Amsterdam 2010)
- Lietart Peerbolte, L., 'Volksgezondheid', in: A.L. Scholten e.a., *Het departement van Arbeid, Handel en Nijverheid onder minister Aalberse 1918-1925* (Alphen aan den Rijn 1926) 107-164
- Lietart Peerbolte, L., *De Woningwet* (Alphen aan den Rijn 1932)
- Lijphart, A., *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (oorspronkelijk 1968; Haarlem 1990)
- Linde, M. van der, 'Johanna ter Meulen (1867-1937)', in: *Sozio, vakblad voor sociale en pedagogische beroepen* (april 2009a) afl. 87: 41-43
- Linde, M. van der, 'Ottho Gerhard Heldring', in: *Sozio, vakblad voor sociale en pedagogische beroepen* (dec. 2009b) afl. 91: 28-31
- Linde, M. van der, 'Van "beschaafde vrouwen" tot "doortastende Antilliaanse mamma's". De actualiteit van het outreachende beschavingsoffensief van de pioniers Octavia Hill, Johanna ter Meulen en Louise Went', in: R. Kloppenburg, P. Hendriks, L. van Doorn, *Nieuwe woonvormen voor bijzondere doelgroepen. Experimenten van onderkantspecialisten in de volkshuisvesting* (Rotterdam 2009c) 36-41
- Loo, L.F. van, *"De arme gegeven..."; een beschrijving van armoede, armenzorg en sociale zekerheid in Nederland 1784-1965* (Meppel 1981)
- Looijesteijn, H., 'Many and various Hospitals. Almshouses in the Netherlands 1350-1800' (paper voor de European Social Science History Conference; Ghent 2010), op: [www.iisg.nl](http://www.iisg.nl) (geraadpleegd: aug. 2011)
- LOS (Landelijk Ombudsteam Stadsvernieuwing) en LOBH (Landelijke Organisatie Belangen-groepen Huisvesting), *Woningcorporaties, bondgenoot en tegenstander* (oorspronkelijk 1979; z.p. 1980)
- Louwes, L.S., *Iets over volkshuisvesting en de middelen tot verbetering* (Groningen 1894)
- Lucassen, L. en J. Lucassen, *Winnaars en verliezers. Een nuchtere balans van vijfhonderd jaar immigratie* (Amsterdam 2011)
- MacLeod, H., *The religious crisis of the 1960s* (Oxford 2007)
- Maenen, A.J.F., *Petrus Regout 1801-1878; een bijdrage tot de sociaal-economische geschiedenis van Maastricht* (Nijmegen 1959)
- Mamadouh, V.D., *De stad in eigen hand. Provo's, kabouters en krakers als stedelijke sociale beweging* (Amsterdam 1992)
- Mandele, K.E. van der, *Het liberalisme in Nederland. Schets van de ontwikkeling in de negentiende eeuw* (Arnhem 1933)
- Marcus-de Groot, Y., *Kunsthistorische vrouwen van weleer: de eerste generatie in Nederland vóór 1921* (Hilversum 2003)
- Marken-Matthes, A. van, (red.), *Hoofdartikelen uit de Fabrieksode 1882-1905 deel I* (Delft

- 1906)
- Maslow, A.H., 'A theory of human motivation', in: *Psychological review* jrg. 50 (1943) 370-396
- Meeuwen, J. van, *Lijden aan eenheid. Katholieke arbeiders op zoek naar hun politiek recht 1897-1929* (Hilversum 1998)
- Meij-de Leur, A.P.M. van der, *Van olie en wijn. Geschiedenis van verpleegkunde, geneeskunde en sociale zorg* (Utrecht 1989)
- Mekking, A., 'Petrus Regout; een ondernemer als bouwheer', in: *Wonen TA/BK* 42 (1975) afl. 1: 8-28
- Mentzel M., *Bijlmermeer als grensverleggend ideaal. Een studie over Amsterdamse stadsuitbreidingen* (Delft 1989)
- Mercier, H., *Over arbeiderswoningen* (Haarlem 1887)
- Mercier, H., *Octavia Hill* (Haarlem 1895)
- Meulen, J. ter, *De beschaafde vrouw als opzichteres van arbeiderswoningen* (Amsterdam 1898)
- Mierlo, J.G.A. van, 'Inleiding tot de thematiek: particulier initiatief in de klem tussen politiek en bedrijfsleven?', in: J.G.A. van Mierlo, *Particulier initiatief in de klem. Gemangeld tussen politiek en bedrijfsleven* (Lochem 1989) 9-32
- Mijnhardt, W.W. en A.J. Wichers, *Om het algemeen volksgeluk; twee eeuwen particulier initiatief; gedenkboek ter gelegenheid van het tweehonderdjarig bestaan van de Maatschappij tot nut van 't algemeen 1784-1984* (Edam 1984)
- Moeyes, P., *Buiten schot. Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog 1914-1918* (Amsterdam 2001)
- Mol, J., P.N. Jacobsen en W.A. de Beus, *Gedenkboek uitgegeven ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan der Vereeniging "Bouwmaatschappij tot verkrijging van eigen woningen"* (Amsterdam 1918)
- Moolen, J. van der, *Het fusieboek (5): fusies en extern toezicht* (Quintis; z.p. 2009)
- Morris, S., 'Changing peceptions of philanthropy in the voluntary housing field in nineteenth- and early-twentieth-century London', in: T. Adam (red.), *Philanthropy, patronage, and civil society; experiences from Germany, Great Britain, and North America* (Bloomington 2004) 138-160
- Mulder, A.M., *Denken over beleid. De Nederlandse economische politiek in het Interbellum* (Delft 1994)
- Multatuli, *Ideën deel II* (oorspronkelijk 1864-1865; Amsterdam 1880)
- Munster, O. van, E.J.T. van den Berg en A. van der Veen, *De toekomst van het middenveld* (Den Haag 1996)
- Murie, A., 'Public rented housing in Britain', in: B. Danemark en I. Elander, *Social rented housing in Europe: policy, tenure and design* (Delft 1994) 77-93
- Musquetier, H.A., *Wet houdende wettelijke bepalingen betreffende de volkshuisvesting; met aanteekeningen, ontleend aan de gewisselde stukken in de Staten-Generaal en Uitvoeringsbesluiten* (Den Haag 1901)
- MVROM (Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening), *Volkshuisvesting in de jaren negentig. Van bouwen naar wonen* (z.d. z.j. [1989])
- MVROM, *Statistics on housing in the European Community* (Den Haag 1992)
- MVROM, *Mensen, wensen, wonen. Wonen in de 21<sup>e</sup> eeuw* (Den Haag 2000)
- Nagel, P., *Gemeentelijke woningbedrijven. Opheffen of handhaven – een politieke keuze* (Den

- Haag 1986)
- Napel, H.M. ten en J.C. Kennedy, "Geen buigingen naar rechts?" Enkele opmerkingen over de programmatische ontwikkelingen van het CDA tussen 1980 en 2010, in: G. Voerman, *De conjunctuur van de macht. Het Christen-Democratisch Appèl 1980-2010* (Amsterdam 2011) 109-130
- Napel, H.M. ten, "Een wet mag de zedelijke draagkracht van het volk niet te boven gaan". De opstelling van het CDA-in-wording in het parlement, in: G. Voerman, *De conjunctuur van de macht. Het Christen-Democratisch Appèl 1980-2010* (Amsterdam 2011) 33-58
- NCIV (Nederlands Christelijk Instituut voor Volkshuisvesting), *Beleidsprogramma 1985-1988. Kiezen en delen* (De Bilt 1985)
- NCIV, *Bruteren: per saldo beter* (z.p. 1993)
- Newsome, B., *French urban planning, 1940-1968: the construction and deconstruction of an authoritarian system* (New York 2009)
- NIROV (Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting), *Hugo Prie-mus. Hudig-Penning 2010* (z.p. [Den Haag] 2010)
- NIVS (Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw), *Praeadviezen over de verkrijging van den eigendom der woning door den bewoner door A.H.J. Engels en F.W.R. Wittewaall* (z.p. z.j. [1927])
- NIVS, *Praeadviezen over het onderwerp: de woningvoorziening in verband met grootte en samenstelling van het gezin door J. Bommer, J.R. Slotemaker de Bruïne en H.C. Nijkamp* z.p. z.j. [1931])
- NIVS, *50 jaar Woningwet 1902-1952* (Alphen aan den Rijn 1952)
- Noordam, D.J., 'Demografische ontwikkelingen', in: B.M.A. de Vries (red.), *Van agrarische samenleving naar verzorgingsstaat. Demografie, economie, maatschappij en cultuur in West-Europa 1450-2000* (Groningen 2000) 183-218
- Nota huur- en subsidiebeleid. Nota van de minister en de staatssecretarissen van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal* (Den Haag 1974)
- Nota Volkshuisvesting. Nota van de minister en de staatssecretaris van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 19 april 1972* (Den Haag 1972)
- NVV, KAB en CNV, *Coöperatieve woningbouw. Rapport en aanbevelingen van de Commissie Coöperatieve Woningbouw van de drie samenwerkende vakcentralen* (z.j. [1962])
- NWR (Nationale Woningraad), *Rapport der commissie: hulp aan eigenaars-bewoners* (z.j. z.p. [1915])
- NWR, *Sticht woningbouwverenigingen!* (z.p. [Amsterdam] z.j. [1916a])
- NWR, *De Nationale Woningraad* (z.p. [Amsterdam] z.j. [ca. 1916b])
- NWR, *Stenografisch verslag van het Woningcongres op 11 en 12 februari 1918* (z.p. z.j. [1918])
- NWR, *Woningcongres 1926* (Amsterdam z.j. [1926a])
- NWR, *Woningcongres 1926. Stellingen van de heeren Mr. S.J.L. van Aalten Jr., H.C. Nijkamp, C. Smeenk en F.M. Wibaut* (Amsterdam z.j. [1926b])
- NWR, *Rapport van de commissie inzake den bouw van z.g. eigen woningen door woningbouwverenigingen* (z.p. z.j. [1932])
- NWR, *Beter wonen. Gedenkboek, gewijd aan het werk der woningbouwverenigingen in Nederland, uitgegeven ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van den Nationalen Woningraad*

- (Amsterdam 1938)
- NWR, *Verzelfstandiging woningcorporaties* (z.p. 1991)
- NWR, *Bruteren: per saldo beter* (z.p. 1993)
- Nicolaas, J., *Volkhuusvesting; een bijdrage tot de geschiedenis van woningbouw en woningbouw-beleid* (Amsterdam 1974)
- Nypels, E., *Op weg naar bewonerszelfbestuur. Memorandum over democratisering woningbe-heer* (D66; Den Haag 1978)
- Olson, M., *The logic of collective action: public goods and the theory of groups* (Harvard 1965)
- Oosten, Woningcorporatie Het, *Wonen in wanhoop, stedenbouw en architectuur van brand-haarden* (Amsterdam 2005)
- Oosterbaan, G., *De gezondheidswet en de woningwet; met inleidingen, aantekeningen en alpha-betisch register* (Groningen 1901)
- Oosterbaan, G., *De Woningwet* (Amsterdam 1904)
- Ossewaarde, R., *Maatschappelijke organisaties; een sociologische inleiding* (Boom 2006)
- Ottens, E., *"Ik moet naar een kleinere woning omzien, want mijn gezin wordt te groot"; 125 jaar sociale woningbouw in Amsterdam* (Amsterdam 1975)
- Ottens, E., 'De aanloop naar de Woningwet; "de hollen der mensen..."', in: J.G.M. Keesom, *Wonen, woning, wet: wij wonen; 100 jaar Woningwet* (Amsterdam 2000) 17-40
- Ours, J.C. van, *Gezinsconsumptie in Nederland, 1951-1980* (Meppel 1985)
- Overzicht der Vereeniging ten Behoeve der Arbeidersklasse 1852-1902* (Amsterdam 1902)
- Patrimonium, *Het sociaal program van Patrimonium en de conclusiën van het Sociaal Congres* (Amsterdam 1894)
- Peet, J.M., *Katholieke arbeidersbeweging. Deel 2. De KAB en het NKV in de maatschappelijke ontwikkeling van Nederland na 1945* (Baarn 1993)
- Pekelharing, G.G., *Landaarbeiderswet* (derde druk; Zwolle 1925)
- Pennings, P., *Verzuiling en ontzuiling: de lokale verschillen. Opbouw, instandhouding en neer-gang van plaatselijke zuilen in verschillende delen van Nederland na 1880* (Kampen 1991)
- Peper, B., *Vorming van welzijnsbeleid. Evolutie en evaluatie van het opbouwwerk* (tweede druk; oorspronkelijk 1972; Meppel 1973)
- Perry, J., 'De jaren 1894-1919', in: M. Brinkman, M. de Keizer en M. van Rossem (red.), *Hon-derd jaar sociaal-democratie in Nederland 1894-1994* (Amsterdam 1994) 8-61
- Peters, J. en P. Scheepers, 'Individualisering in Nederland: sociaal-historische context en the-oretische interpretaties', in: A. Felling, J. Peters en P. Scheepers (red.), *Individualisering in Nederland aan het einde van de twintigste eeuw. Empirisch onderzoek naar omstreden hypotheses* (Assen 2000) 11-47
- Philips, E., en H.C. de Jongh, *Woningwet en gezondheidswet (1901) en de betreffende Koninklijke Besluiten, met aantekeningen hoofdzakelijk naar de officiële bescheiden, alsmede de gewij-zigde onteigeningswet* (tweede druk; Zaltbommel 1902)
- Pierson, A., *Oudere tijdgenoten* (Amsterdam 1888)
- Power, A., *Hovels to high rise; state housing in Europe since 1850* (Londen 1993)
- Priemus, H., *Volkshuisvesting: oratio pro domo* (Delft 1977)
- Priemus, H., *Volkshuisvesting in de verdrukking. Kritische notities over het Nederlandse woon-beleid* (Alphen aan den Rijn 1980)



- Priemus, H., *Volkshuisvestingssysteem en woningmarkt* (Delft 1983)
- Putten, J. van, *Politieke stromingen* (oorspronkelijk 1985; Utrecht 1990)
- Quanta Cura. Over de zuiverheid van de Katholieke leer* (encycliek Pius IX 1864; Hilversum 1949)
- Quispel, G.C., T.A.H. de Nijs en B.M.A. de Vries, 'De negentiende eeuw: de dominantie van de burgerij', in: B.M.A. de Vries (red.), *Van agrarische samenleving naar verzorgingsstaat. Demografie, economie, maatschappij en cultuur in West-Europa 1450-2000* (Groningen 2000) 315-344
- Railton, N.M., *No North Sea. The Anglo-German evangelical network in the middle of the nineteenth century* (Leiden 2000)
- Ramaker, J., 'Voor de opbouw en de ontplooiing van het gezin. Volkshuisvestingsbeleid als spiegel van de gezinspolitiek 1948-1956', in: C.C. van Baalen e.a. (red.), *Jaarboek parlementaire geschiedenis* (Den Haag 2002) 69-79
- RAVO (Raad voor de Volkshuisvesting), *Advies inzake het rapport van de Werkgroep Bunderling Particuliere Acties Stadsvernieuwing* (Zoetermeer 1978)
- Rce, P. van der, *Met woord en kaart. Over detaillering en reikwijdte van bestemmingsplanregeling* (Deventer 2000)
- Regt, A. de, *Arbeidersgezinnen en beschavingsarbeid. Ontwikkelingen in Nederland 1870-1940* (Meppel 1984)
- Remigius Dieteren, P., *Veertig jaren arbeiderswoningen in Limburg. "Ons Limburg" 1911-1951* (Heerlen 1951)
- Righart, H. en T. Zwaan, 'Groei, crisis en klassenvorming. Sociaal-economische gevolgen van industrialisering', in: H. Righart (red.), *De trage revolutie. Over de wording van industriële samenlevingen* (Meppel 1991) 485-539
- Righart, H., 'Inleiding', in: H. Righart (red.), *De trage revolutie. Over de wording van industriële samenlevingen* (Meppel 1991) 15-21
- Righart, H., *De eindeloze jaren zestig: geschiedenis van een generatieconflict* (Amsterdam 1995)
- Rijen, A. van, *De Bossche diocesane werkliedenbond 1903-1928* (Tilburg 1928)
- Rijkswoningcollege, *Verzameling van gegevens betreffende arbeiderswoningen, overeenkomstig de Woningwet met Rijkssteun gebouwd* (Den Haag z.j. [1910])
- Ringelberg, J., *Met de vlag in top. De geschiedenis van het Leger des Heils in Nederland (1886-1946)* (Amsterdam 2005)
- Roberts, A., *Salisbury. Victorian titan* (Londen 1999)
- Roberts, H., *Des habitations des classes ouvrières: trad. et publ. par ordre dus président de la République* (Parijs 1850a)
- Roberts, H., *The dwellings of the labouring classes* (Londen 1850b)
- Rochdale, *Rochdale 50 jaar, 1903-1953* (Amsterdam 1953)
- Roebroek, J. en M. Hertogh, 'De beschavende invloed des tijds'. *Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland* (z.p. [Den Haag] 1998)
- Röell, A., *Wetgeving op de huisvesting van arbeidende klassen* (Leiden 1892)
- Roes, J., *Bronnen van de katholieke arbeidersbeweging in Nederland. Toespraken, brieven en artikelen van Alphons Ariëns 1887-1901* (Baarn 1982)
- Rogier, L.J., en N.C. de Rooy, *In vrijheid herboren. Katholiek Nederland 1853-1953* (Den Haag 1953)



- Romein, J., *Op het breukvlak van twee eeuwen* (oorspronkelijk 1967; Amsterdam 1976)
- Rooden, P. van 'Oral history en het vreemde sterven van het Nederlandse christendom', in: *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden* jrg. 119 (2004) 524-551
- Rooij, M., *Schets van de Woningwet, met de daarin voorgestelde wijzigingen, ten dienste van belangstellenden en belanghebbenden* (Rotterdam 1915)
- Roos, J. de, *Besturen als kunst. Lokale sociaal-democraten 100 jaar verenigd* (Amsterdam 2002)
- Rooy, P. de, 'Zes studies over verzuiling', in: *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden* 110 (1995) afl. 3: 380-392
- Rooy, P. de, *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1813* (oorspronkelijk 2002; Amsterdam 2005a)
- Rooy, P. de, 'De Pacificatie van 1917', in: *Historisch Nieuwsblad* (2005b) afl. 3: 8-14
- Rooy, P. de, 'Grote veranderingen in een klein land', in: H. te Velde en P. de Rooy, *Met Kok. Over veranderend Nederland* (Amsterdam 2005c) 149-223
- Rossen, M.J.J.G., *Het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid in Nederland. Een comparatief onderzoek in Tilburg en Enschede 1900-1925* (Nijmegen 1988)
- Ruijter, P. de, 'De oprichting van het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting', in: *Tijdschrift voor Stedebouw en Volkshuisvesting* jrg. 59 (nov. 1978) 541-552
- Ruijter, P. de, *Voor volkshuisvesting en stedebouw; over woninghervormers en de beweging voor een goede stedebouw 1890-1920* (Amsterdam 1987)
- Salamon, L.M. en H.K. Anheier, *Global civil society. Dimensions of the non-profit sector* (Baltimore 1999)
- Sas, N.C.F. van, *De metamorfose van Nederland. Van oude orde naar moderniteit 1750-1900* (Amsterdam 2004)
- Schaap, D. en K.H. Beijen, *Rapport der commissie tot onderzoek naar de wenschelijkheid van coöperatieve vereenigingen tot den bouw van arbeiderswoningen* (Utrecht 1886)
- Schaar, J. van der, *De huisvestingssituatie in Nederland 1900-1982; lange termijn ontwikkeling in de hoogte en de verdeling van de woonlasten* (Delft 1986)
- Schaar, J. van der, *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid* (Delft 1987)
- Schaar, J. van der, *Volkshuisvesting: een zaak van beleid* (Utrecht 1991)
- Schaar, J. van der, A.W. Faber, J.J. Koffijberg, *Volkshuisvesting in goud. Verandering en continuïteit in beleid en organisatie van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting* (z.p. [Den Haag] z.j. [1996])
- Schaar, J. van der, *Verleden trends? Een studie naar ontwikkelingen in het wonen sinds het begin van de jaren zestig* (Den Haag 1997)
- Schaar, J. van der, *De lezer zal begrijpen waar mijn voorkeur naar uitgaat. Twintig jaar beschouwingen over volkshuisvestingsbeleid* (afscheidsrede; Amsterdam 2009)
- Schade, C., *Woningbouw voor arbeiders in het 19<sup>de</sup>-eeuwse Amsterdam* (Amsterdam 1981)
- Schade, C., *Jan Ernst van der Pek 1865-1919. Pionier van de volkshuisvesting* (Rotterdam 2010)
- Schaepman, H.J.A.M., 'Rerum Novarum. Rede over de jongste encyclic van Z.H. paus Leo XIII' (1891), in: J.M. Peet e.a. (red.), *Honderd jaar sociaal. Teksten uit honderd jaar sociale beweging en sociaal denken in Nederland* (Amsterdam 1998) 57-67
- Schelven, A.J. van, *Het woningvraagstuk* (Utrecht 1912)

- Schenkeveld, W., *Het Kinderwetje van van Houten: sociale wetgeving in de negentiende eeuw* (Hilversum 2003)
- Schie, P.G.C. van, *Vrijheidsstreven in verdrukking: liberale partijpolitiek in Nederland 1901-1940* (Amsterdam 2005)
- Schreuder, O., *Sociale bewegingen: Een systematische inleiding* (Deventer 1981)
- Schutte, G.J., "Arbeid, die geen brood geeft; en de ziel verstikt in smoon." Achtergronden en voorgeschiedenis van 1891', in: G.J. Schutte (red.), *Een arbeider is zijn loon waardig. Honderd jaar na Rerum Novarum en Christelijk-Sociaal Congres 1891: De ontwikkeling van het christelijk-sociale denken en handelen in Nederland 1891-1914* (Den Haag 1991)
- 10-32
- Schuyt, C., *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat* (Leiden 1991)
- Schuyt, C. en E. Taverne, *Welvaart in zwart-wit. Nederlandse cultuur in Europese context: 1950* (Den Haag 2000)
- Schuyt, T., 'Verstatelijking', in: *Welzijnsmaandblad* jrg 35 (1981) afl. 3
- SDAP, *Verslag van het verhandelde op het vijfde Kongres der Sociaal-Demokratische Arbeiderspartij in Nederland* (z.p. 1899a)
- SDAP, *Sociale arbeid in de gemeenteraden. Gemeente-program toegelicht door de daartoe benoemde kommissie uit de Sociaal-Demokratische Arbeiderspartij in Nederland* (Amsterdam 1899b)
- SDAP, *Het socialisatievraagstuk. Rapport uitgebracht door de commissie aangewezen uit de S.D.A.P.* (derde druk; Amsterdam 1920)
- SDAP, *De moord op de Woningwet of de dag der vergelding* (Amsterdam z.j. [1925])
- Segers, Y., *Economische groei en levensstandaard. Particuliere voedselconsumptie en verbruik in België 1800-1913* (Leuven 2003)
- Seligman, A.B., *The idea of civil society* (Princeton 1995)
- SEV (Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting), *Experimenteren in de volkshuisvesting 1982-1985* (Rotterdam 1985)
- SEV, *De moeder/dochter constructie of hoe huurders baas in eigen huis kunnen worden* (Rotterdam 1987)
- SEV, *Proefproject verzelfstandiging: Stichting Centrale Woningzorg Amersfoort* (Rotterdam 1992)
- SEV, *Huren van de bank, kopen van de corporatie. Evaluatie van 17 eigendomsvormen tussen huren en kopen* (Rotterdam 1994)
- Shapiro, A.L., *Housing the poor of Paris, 1850-1902* (Wisconsin 1985)
- Siraa, H.T., *De geschiedenis van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening* (MVRM; Den Haag 1983)
- Siraa, H.T., *Een miljoen nieuwe woningen. De rol van de rijksoverheid bij wederopbouw, volkshuisvesting, bouwnijverheid en ruimtelijke ordening 1940-1963* (Den Haag 1989)
- Sleutelaar, F., *Woningwet, met inleiding en aantekeningen, en Gezondheidswet, en der algemeene maatregelen van bestuur tot uitvoering van beide wetten* (Haarlem 1902)
- Slotemaker de Bruïne, J.R., 'Organisatie der maatschappij', in: *Tweede christelijk sociaal congres, gehouden te Amsterdam op 10-13 maart 1919: referaten* (Rotterdam 1919) 52-74
- Smets, M., *L'avènement de la cité-jardin en Belgique. Histoire de l'habitat social en Belgique de 1830 à 1930* (Luik 1977)
- Smiles, S., *Self-Help* (ingeleid door P.W. Sinnema; Oxford 2002)

- Smissaert, H., *Vereeniging tot Verbetering der Woningen van de Arbeidende Klasse te 's-Gravenhage; overzicht van de geschiedenis der vereeniging van 1854-1904* (Den Haag 1904)
- Smit, C., *Omwillen der billijkheid. De strijd over de invoering van de inkomstenbelasting in Nederland* (Amsterdam 2002)
- Smit, C., *Strijd om kwaliteit. De geschiedenis van de volkshuisvesting in de regio Leiden* (Leiden 2006)
- Smit, F., 'Geboorte van de volkshuisvesting; een moeilijke bevalling', in: *Wonen TABK* (1973), afl. 13: 5-17
- Smit, F., *Arie Keppler: woninghervormer in hart en nieren* (Bussum 2001)
- Smook, R.A.F., *Binnensteden veranderen; atlas van het ruimtelijk veranderingsproces van Nederlandse binnensteden in de laatste anderhalve eeuw* (Zutphen 1984)
- Sociaal-Technische Vereeniging van Demokratische Ingenieurs en Architecten, *Adres in zake herziening der Woningwet* (Rotterdam 1907)
- Sociaal-Technische Vereeniging van Demokratische Ingenieurs en Architecten, *Herziening der woningwet* (Amsterdam 1912)
- Sociale leer van de kerk. Rerum novarum, quadragesimo anno, mater et magistra* (Antwerpen 1964)
- Sorée, M. en M. Snepvangers, *Ons Huis. 100 jaar buurthuiswerk in Amsterdam* (Amsterdam 1992)
- Staatkundig en Staathuishoudkundig Jaarboekje* 13 (1859)
- Stassen, M.J.L.A., *Charles Ruys de Beerenbrouck. Edelman - staatsman 1873-1936* (Maastricht 2005)
- Stissi, V., *Amsterdam, het mekka van de volkshuisvesting. Sociale woningbouw 1901-1942* (Rotterdam 2007)
- Stoop, J.P., 'Om het volvoeren van een christelijke staatkunde.' *De Anti-Revolutionaire Partij in het Interbellum* (Hilversum 2005)
- Stratingh Tresling, S., *Het bouwen van arbeiderswoningen* (Haarlem 1873)
- Streeck, W. en Philippe C. Schmitter (red.), *Private interest government. Beyond market and state* (Londen 1985)
- Streurman, G.H., *Kent u ze nog, de Veendammers en Wildervankers* (Zaltbommel 1972)
- Stuurman, S., *Verzuiling, kapitalisme en patriarchaat: aspecten van de ontwikkeling van de moderne staat in Nederland* (Nijmegen 1983)
- Stuurman, S., 'De Nederlandse staat tussen verzuiling en moderniteit', in: F. van Besouw e.a. (red.), *Balans en perspectief. Visies op de geschiedwetenschap in Nederland* (Groningen 1987) 262-283
- Stuurman, S., 'De overwinning van de zonde. Over de verhouding tussen seculiere en confessionele cultuur in de Nederlandse geschiedenis', in: P. Luykx en H. Righart (red.), *Van de pastorie naar het torentje. Een eeuw confessionele politiek* ('s-Gravenhage 1991) 11-34
- Stuurman, S., *Wacht op onze daden. Het liberalisme en de vernieuwing van de Nederlandse staat* (Amsterdam 1992)
- Swaan, A. de, 'De mens is de mens een zorg; over verstatelijking van verzorgingsarrangementen', in: A. de Swaan, *De mens is de mens een zorg. Opstellen 1971-1981* (tweede druk; oorspronkelijk 1982; Amsterdam 1983) 31-50
- Swaan, A. de, *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd* (oorspronkelijk 1988; Amsterdam 2004)

- Swemarton, M., 'An "insurance against revolution": ideological objectives of the provision and design of public housing in Britain after the first world war', in: *Bulletin of the institute of historical research* jrg. 54 (1981) 86-101
- Tarn, J.S., *Five per cent philanthropy; an account of housing in urban areas 1840-1914* (Cambridge 1973)
- Taylor, C., *A secular age* (Harvard 2007)
- Tönnies, F., *Gemeenschap en maatschappij: grondbegrippen van de zuivere sociologie* (samenvatting Martin Ruebens, oorspronkelijk 1887; Amsterdam 1990)
- Toorn, W. van, *De stad en Het Oosten. Het verhaal van een woningbouwvereniging* (Amsterdam 2008)
- Torgensen, U., 'Housing: the wobbly pillar under the welfare state', in: B. Turner, J. Kemeny en L.J. Lundqvist (red.), *Between state and market. Housing in the post-industrial era* (z.p. [Stockholm] 1987) 116-126
- Touwen, J., 'Vanaf de Great Divergence', in: K. Davids en M. 't Hart (red.), *De Wereld en Nederland. Een sociale en economische geschiedenis van de laatste duizend jaar* (Amsterdam 2011)
- Tros, F.H., W. Albeda en W.J. Dercksen, *Arbeidsverhoudingen in Nederland* (oorspronkelijk 1975; Alphen aan den Rijn 2006)
- Turpijn, W., *In de schaduw van de volkshuisvesting: een studie over de zelfwerkzaamheid van bewoners* (Den Haag 1987)
- Valk, J.P. de, en A.C.M. Kappelhof, *Dagboeken van P.J.M. Aalberse 1902-1947* (Den Haag 2006)
- Valk, L. van der, "De overheid helpe den arbeid aan recht". Het sociale beleid van het kabinet-Kuyper', in: D.Th. Kuyper en G.J. Schutte (red.), *Het kabinet Kuyper 1901-1905* (Zoetermeer 2001) 208-235
- Velde, H. te, *Gemeenschapszin en plichtsbefef; liberalisme en nationalisme in Nederland 1870-1918* (Den Haag 1992)
- Velde, H. te (red.), *De Eenheid & de delen: zuilvorming, onderwijs en natievorming in Nederland 1850-1900* (Amsterdam 1996)
- Velde, H. te, *Stijlen van leiderschap. Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl* (Amsterdam 2002)
- Velde, H. te, 'Het poldermodel', in: D. Bos, M. Ebben en H. te Velde (red.) *Harmonie in Holland: het poldermodel van 1500 tot nu* (Amsterdam (2007) 9-29
- Velden, S. van der, *Werknemers georganiseerd. Een geschiedenis van de vakbeweging bij het honderdjarig jubileum van de Federatie Nederlandse Vakbeweging* (Amsterdam 2005)
- Veldkamp, G.M.J., *Sociale zekerheid en persoonlijke verantwoordelijkheid* (KVP; Den Haag 1949)
- Veldman, H.S., *Het ontwerp-Woningwet* (Delft 1900)
- Ven, B.L.M. van de, *Vergelijkende studie naar volkshuisvestingssystemen in Europa. Woningbeheer in de huursector* (Delft 1995)
- Vereins für Social-politik, *Die Wohnungsnoth der ärmeren Klassen in deutschen Groszstädten und Vorschläge zu deren Abhülfe, Gutachten und Berichte* (Leipzig 1886)
- Verhagen, S., *Zorglogica's uit balans. Het onbehagen in de thuiszorg nader verklaard* (Utrecht 2005)

- Verkouteren, H., *De Woningwet* (Amsterdam 1900)
- Vermeijden, B., *Stadsvernieuwing '66-'96. Dynamiek in het beleidsdenken. De transformatie van het stadsvernieuwingconcept in het beleidsvertoog over verstedelijking en volkshuisvesting* (Delft 1997)
- Verslag der centrale Cholera-commissie te Amsterdam* (Amsterdam 1854)
- Verzijl, J.H.W., *Woningwet, met aantekeningen, aan de gewisselde stukken en beraadslagingen ontleend, besluiten en missives ter uitvoering en alphabetisch register* (achtste druk; Zwolle 1919)
- Vliegen, W.H., *Die onze kracht ontwaken deed. Geschiedenis der SDAP in Nederland gedurende de eerste 25 jaren van haar bestaan II* (Amsterdam 1925)
- VNG en NWR, *Rapport van een commissie inzake het hurenprobleem voor arbeiders- en middenstandswoningen van woningbouwverenigingen en gemeenten* (z.p. z.j. [1926])
- Vogel, J., *Nabije vreemden; een eeuw wonen en samenleven* (Den Haag 2005)
- Vogelaar, E. en O. Bosma, *Twintig maanden knettergek. Dagboek van een ministerschap* (Amsterdam 2009)
- Vonhoff, H.J.L., *Liberalen onder één dak. VVD, 50 jaar liberale vereniging* (Den Haag 1998)
- Voorde, M.J.M. ten, 'Speelt het grondrecht op wonen in de dagelijkse rechtspraktijk in Nederland een rol?', in: B. Hubeau en R. de Lange (red.), *Het grondrecht op wonen. De grondwettelijke erkenning van het recht op huisvesting in Nederland en België* (Antwerpen 1995) 99-100
- Vree, J., 'Petrus Hofstede de Groot. Een heet gemoed uit de tijd van de Camera Obscura', in: P. Werkman en R. van der Woude, *Bevlogen theologen. Geëngageerde predikanten in de negentiende en twintigste eeuw* (Hilversum 2012) 35-62
- Vreeze, N. de, *Woningbouw, inspiratie & ambities; kwalitatieve grondslagen van de sociale woningbouw in Nederland* (Almere 1993)
- Vreeze N. de, 'Woningcorporaties: toegelaten instelling en sociaal ondernemer' in: N. de Vreeze (red.), *6,5 miljoen woningen. 100 jaar woningwet en wooncultuur in Nederland* (Rotterdam 2001) 68-71
- Vries, B.M.A. de, en J.Th. Lindblad, 'Groei en depressie 1850-1940', in: B.M.A. de Vries (red.), *Van agrarische samenleving naar verzorgingsstaat. Demografie, economie, maatschappijen cultuur in West-Europa 1450-2000* (Groningen 2000) 253-290
- Vries, C.W. de, 'Bijdrage tot de staatkundige geschiedenis der arbeidswetgeving in Nederland 1890-1901', in: *Themis. Verzameling van bijdragen tot de kennis van het publiek- en privaatrecht* jrg. 89 (1928) 375-438
- Vries, M. de, 'J.C. van Marken en "Het Agnetapark" te Delft', in: *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis* 4 (1978) 3-34
- VTW (Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties) en Aedes, *Evaluatie Adviesregeling Izeboud Adviesregeling Arbeidsvoorwaarden Statutair Directeur Woningcorporaties* (Zoetermeer 2009)
- VTW, *Honoreringscode commissarissen. Code voor de honorering van commissarissen in woningcorporaties* (Zoetermeer 2010)
- Vuijsje, H., *Nieuwe vrijgestelden. De opkomst van het spijkerpakkenproletariaat* (Baarn 1977)
- Vulpenhorst, L., *De kern van de zaak. Maatschappelijk ondernemen door woningcorporaties* (Utrecht 1999)

- Wagenaar, M., *Amsterdam 1876-1914. Economisch herstel, ruimtelijke expansie en de veranderde ordening van het stedelijk grondgebruik* (Amsterdam 1990)
- Wagenaar, M., *Stedebouw en burgerlijke vrijheid; de constrasterende carrières van zes Europese hoofdsteden* (Bussum 1998)
- Wartena, B., *H. Goeman Borgesius (1847-1917); vader van de verzorgingsstaat; een halve eeuw liberale en sociale politiek in Nederland* (Amsterdam 2003)
- Webster, N., *International dictionary of the English language* (London 1902)
- Weijermans, J.W.J., *Overzicht van de door verschillende woningverenigingen op aanvraag der tentoonstellingscommissie verstrekte statistische gegevens* (Amsterdam 1899)
- Wentink, D.E., *De betekenis van de Coöperatieve Bouwvereniging voor het Woningvraagstuk* (z.p. z.j. [1908])
- Werkman, E., *100 jaar bouwen, 50 jaar Nationale Woningraad; beknopt overzicht van de geschiedenis van de volkswoningbouw in Nederland* (Alphen aan den Rijn 1964)
- Werkman, P.E., 'Christiaan Smeenk (1880-1964). Arbeidersvoorman, journalist, politicus', in: P.E. Werkman en R.E. van der Woude, *Wie in de politiek is gaat weg? Protestantse politici en de christelijk-sociale beweging* (Hilversum 2009) 201-235
- Wersch, P.J.M. van, *Democratisering van het bestuur van non-profit instellingen* (Alphen aan den Rijn 1979)
- Westra, H., *Non-profit woningexploitatie* (Delft 1986)
- WI CDA (Wetenschappelijk Instituut voor het CDA), *Investeren in de samenleving; een verkenning naar de missie en positie van de maatschappelijke onderneming* (Den Haag 2005)
- WI CDA, *Op zoek naar de kracht van de samenleving* (Den Haag 2011)
- Wiardi Beckman Stichting, *Woningnood en woningpolitiek* (Amsterdam 1949)
- Widdershoven, B., *Het dilemma van solidariteit: de Nederlandse onderlinge ziekenfondsen, 1890-1941* (Amsterdam 2005)
- Wiel, K. van der, 'Baten en lasten van honderd jaar Woningwet', in: *Holland* jrg. 33 (2001) afl. 2: 72-99
- Wietsma, A. en G. Nijssen, 'De prijs van het wonen: huurstakingen in Amsterdam', in: J.G.M. Keesom (red.), *Wonen, woning, wet: wij wonen; 100 jaar Woningwet* (Amsterdam 2000) 117-140
- Wijne, J.S., *Tussen dogma en werkelijkheid. De ideologische gijzeling van de sociaal-democratie in Nederland als bijdrage tot haar isolement tijdens het Interbellum* (Amsterdam 1992)
- Wijne, J.S., *De 'vergissing' van Troelstra* (Hilversum 1999)
- Wilde, P.A. de, 'In Memoriam Mr. L. Lietaert Peerbolte', in: *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde* jrg 81 (3 april 1937) 1494-1495
- Willemsen, J.Th.W., *De volkshuisvesting in Arnhem 1829-1925* (Arnhem 1969)
- Wilson, D.C. en R.J. Butler, 'Corporatism in the British voluntary sector', in: W. Streeck en P.C. Schmitter (red.), *Private interest government. Beyond market and state* (Londen 1985) 72-86
- Witt Hamer, M.J. de, *De arbeidersverenigingen* (Leiden 1866)
- Wohl, A.S., *The eternal slum. Housing and social policy in victorian London* (Londen 1977)
- Woldring, H.E.S., *Kernbegrippen in de politieke filosofie: Een herwaardering* ((Bussum)
- Wolff, L.J. de, 'Overheid en maatschappelijke organisaties: van corporatisme naar étatisme', in: J.W. de Beus en J.A.A. van Doorn (red.), *De interventiestaat; tradities, ervaringen, reacties* (Amsterdam 1984)



- Wolffram, D.J., *Vrij van wat neerdrukt en beklemt. Staat, gemeenschap, sociale politiek (1870-1918)* (Amsterdam 2003)
- Woonbond, *Woningcorporaties, bondgenoot en tegenstander* (Amsterdam 1991)
- Woud, A. van der, *Het lege land. De ruimtelijke ordening van Nederland 1798-1848* (oorspronkelijk 1987; z.p. [Amsterdam] 2010a)
- Woud, A. van der, *Koninkrijk vol sloppen. Achterbuurten en vuil in de negentiende eeuw* (Amsterdam 2010b)
- Woude, R.E. van der, 'Willem Hovy; bewogen christelijk-sociaal ondernemer (1840-1915)', in: P.E. Werkman en R.E. van der Woude (red.), *Geloof in eigen zaak; markante protestantse werkgevers in de negentiende en twintigste eeuw* (Hilversum 2006) 127-160
- Woude, R.E. van der, 'Een knoop in je ziel. Het persoonlijke in de politiek en de politiek in de persoon', in: P.E. Werkman en R.E. van der Woude, *Wie in de politiek is gaat weg? Protestantse politici en de christelijk-sociale beweging* (Hilversum 2009a) 9-42
- Woude, R.E. van der, 'Ik heb mijn pak gedragen. Tien protestantse partijangers geportretteerd', in: P.E. Werkman en R.E. van der Woude, *Wie in de politiek is gaat weg? Protestantse politici en de christelijk-sociale beweging* (Hilversum 2009b) 347-354
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), *Bewijzen van goede dienstverlening* (Amsterdam 2004)
- Wuthnow, R., *Loose connections: joining together in America's fragmented communities* (Harvard 1998)
- Zanden, J.L. van en A. van Riel, *Nederland 1780-1914. Staat, instituties en economische ontwikkeling* (Amsterdam 2000)
- Zanden, J.L. van, *De dans om de gouden standaard. Economisch beleid in de depressie van de jaren dertig* (Amsterdam 1988)
- Zanden, J.L. van, *Een klein land in de 20e eeuw. Economische geschiedenis van Nederland 1914-1995* (Utrecht 1997)
- Zijdeveld, A.C., 'De verstatelijking van het middenveld', in: *Intermediair* 24 (27 mei 1988) afl. 21
- Zoetmulder, J.M.A., *De gemeente en het woningvraagstuk* (Leiden 1909)
- Zwan, A. van der, *Van Drees tot Bos. Zestigjaar succes en mislukking. Geschiedenis van de PvdA* (Amsterdam 2008)
- Zwart, R.S., *'Gods wil in Nederland. Christelijke ideologieën en de vorming van het CDA 1880-1980* (Kampen 1996)



# SAMENVATTING

## LOGICA VAN DE VOLKSHUISVESTING

In dit proefschrift beschrijf ik de geschiedenis van de woningcorporaties in Nederland. Woningcorporaties worden vaak gerekend tot de civil society. Ik betoog echter dat er geen uniforme civil society is. Woningcorporaties zijn altijd pluriform en veranderlijk geweest. Ik beschrijf hun dynamiek aan de hand van het begrip 'logica's': vertogen die antwoorden geven op de vraag hoe deze instellingen ingericht, gefinancierd en bestuurd moeten worden.

Ik onderscheid vijf logica's die van invloed kunnen zijn: een *statelijke* (de organisatie is verbonden aan de overheid, die verschaft financiële middelen, schept een regulerend kader en houdt toezicht), *commerciële* (de organisatie richt zich op de commerciële markt, het principe van vraag en aanbod en particulier geld), *informele* (de organisatie sluit aan op de activiteiten van individuen in hun familiale, vriendschappelijke of buurt-netwerken), *associatieve* (de organisatie wordt gedragen door burgers, die zich buiten hun informele netwerk verenigen en als vrijwilligers deelnemen aan een collectieve actie) en een *professionele* logica (de organisatie wordt gedragen door geschoolde en gesalarieerde beroepskrachten, die streven naar een optimale dienstverlening).

## DRIE GEDAANTEN VAN DE WONINGCORPORATIES

In hoofdlijnen zie ik in de corporatiegeschiedenis drie perioden, waarin bepaalde logica's dominant waren. In de eerste plaats beschrijf ik de tweede helft van de negentiende eeuw, de periode van de 'filantropische kapitalisten' (hoofdstuk 1-2).

De woningbouwverenigingen vonden hun inbedding in een breed beschavingsoffensief en dat kleurde hun identiteit. Associatieve en commerciële logica's waren dominant. Vrijwilligers droegen het werk en bestuurden de verenigingen. Zij investeerden kapitaal in ruil voor slechts marginale winstuitkeringen (vandaar: 'filantropisch kapitalisme'). Zij wilden echter geen liefdadigheid bedrijven, maar ook commercieel te werk gaan. Zo zouden zij arbeiders stimuleren zichzelf verder te helpen, potentiële aandeelhouders aantrekken en een voorbeeldfunctie vervullen op de woningmarkt.

In de tweede plaats beschrijf ik de periode van de 'woningcorporaties', vanaf het einde van de negentiende eeuw (hoofdstuk 3-6). Arbeiders eisten verbetering van hun levensomstandigheden, bijvoorbeeld op het gebied van het wonen. De elite gaf gehoor. Bestuurders van woningcorporaties wilden hun output vergroten door de introductie van statelijke en professionele logica's.

De Woningwet van 1901 schiep de mogelijkheid van staatssteun voor woningcorporaties, die daarna groeiden in aantal en grootte. Maar deze staatsinterventie vergrootte ook de afstand tussen de woningcorporaties en de samenleving. Burgers droegen de kosten van sociale woningbouw niet langer zelf. De overheid eiste zeggenschap over de bouw, het beheer, de financiën, de huurprijzen en de verdeling van de woningen.

Ook vond een professionalisering plaats. Verschillende verenigingen namen geschoolde en gesalarieerde woningopzichteressen aan. Landelijke verenigingen van woningcorporaties werden opgericht. Zij stimuleerden met overheidssteun de professionalisering en schaalvergroting van plaatselijke instellingen.

In de derde plaats beschrijf ik de periode van de 'sociale ondernemingen' vanaf de 1960s (hoofdstuk 7-9). Politici en bestuurders stelden de statelijke dominantie ter discussie en wilden de woningcorporaties meer zelfstandigheid geven. Die ruimte ontstond omdat de kwantitatieve woningnood geleigd werd. Tussen 1975 en 1995 bouwde de regering haar financiële steun af en gaf de woningcorporaties grote bestuurlijke vrijheid binnen prestatiekaders.

Politici en bestuurders overwogen de positie van woningcorporaties te

versterken via verschillende wegen: via het informele circuit (het coöperatief model), via het verenigingsmodel en door een verdere professionalisering. Maar in de praktijk oriënteerden bestuurders en politici zich sterk op professionele en commerciële logica's. Zij benaderden bewoners primair als dienstafnemers. Woningcorporaties moesten volgens hen 'sociale ondernemingen' worden: slagvaardige marktpartijen gericht op maatschappelijke dienstverlening. Door fusies ontstonden grote organisaties, met betaalde directeurs en commissarissen aan het hoofd.

## **HET PROFESSIONALISERINGPROJECT**

Er loopt een rode draad door de geschiedenis van de woningcorporaties. Zij ontwikkelden zich, vanaf het einde van de negentiende eeuw, van verenigingen van actieve burgers tot autonome instituties van beroepskrachten.

Dit is een aanvulling op de geschiedschrijving van maatschappelijke organisaties. Die is te zeer beschreven aan de hand van het drieluik staat, markt en maatschappij. Bovendien dateren wetenschappers een identiteitsverandering van deze organisaties over het algemeen pas in de 1960s.

De continue professionalisering van de woningcorporaties was gebaseerd op een oriëntatie op een maximaal rendement. Die nadruk legden alle betrokken partijen: In de eerste plaats de organisaties zelf. Zij ontstonden als uitingen van een sociale beweging. Maar na de fase van mobilisatie, bleek het associatieve karakter geen doel op zich en stond doelmatig opereren voorop. Zij volgden daarin een veelvoorkomende ontwikkeling van institutionalisering.

In de tweede plaats was de professionalisering het gevolg van politieke keuzes. De Nederlandse regering volgde een corporatief sociaaleconomisch beleid: wanneer zij intervenieerde in de samenleving, probeerde ze dat te doen via steun aan maatschappelijke instituties. Maar deze overheidssteun ging gepaard met controle en een sterke oriëntatie op de staat (wel beschreven als 'welfare state isomorphism'). Het corporatieve beleid had een onbedoeld effect en deed de band van organisaties met de samenleving juist verzwakken.

In de derde plaats was de professionalisering het gevolg van de veranderde opstelling van burgers. De woningcorporaties ontstonden in een tijd van collectieve actie, waarbij burgers zich bewust werden van hun potentiële maatschappelijke invloed. Er heerste een discours van gemeenschapszin en plicht.

Door de opbouw van een verzorgingsstaat en welvaartsstijging werd het voor burgers minder aantrekkelijk zich in te spannen voor sociaal werk. Actieve burgers werden welvaartsconsumenten.

Deze processen van verstatelijking, institutionalisering en individualisering hebben hun stempel gedrukt op de geschiedenis van de woningcorporaties. Dat geldt waarschijnlijk evenzeer voor andere maatschappelijke organisaties, ook buiten Nederland. In de zoektocht naar een optimaal rendement waren buitenlandse voorbeelden voor corporatiebestuurders namelijk steeds een inspiratiebron.

Politici en bestuurders spreken vandaag de dag over woningcorporaties als civil society. Maar zij gaan eraan voorbij dat een gemeenschap van actieve burgers iets anders is dan een professionele instelling van opgeleide en gesalarieerde beroepskrachten. Wie verlangt naar nieuwe betrokkenheid van burgers moet daarom durven na te denken over nieuwe organisatievormen.

# SUMMARY

## THE LIVABLE LAND

### HISTORY OF SOCIAL HOUSING IN THE NETHERLANDS

#### LOGICS OF SOCIAL HOUSING

In this dissertation I describe the history of the private social housing organizations in the Netherlands. They are often regarded as part of the civil society. However, I will argue that a uniform civil society does not exist. Social housing organizations have always been multiform and changeable. I will describe that dynamic using the notion of 'logics': discourses that provide answers to the question of how these organizations should be organized, financed and governed.

I distinguish five logics that might be of influence: *state-bound* (the organization is connected to the state, which provides financial means, creates a regulatory framework and supervises), *commercial* (the organization is geared towards the commercial market, the principle of supply and demand and private money), *informal* (the organization supplements the activities of individuals in their familial, friendship or neighborhood networks), *associative* (the organization is run by citizens, who unite outside their informal networks and take part as volunteers in a collective action) and a *professional* logic (the organization is run by educated and salaried professionals who aim for optimal services).

### THREE FORMS OF SOCIAL HOUSING ORGANIZATIONS

As a general outline, I distinguish three periods in the history of the social housing organizations, in which certain logics were dominant. Firstly, I describe the second half of the nineteenth century, the period of the 'philanthropic capitalists' (chapters 1-2).

The housing associations were embedded within a broad civilization offensive and this coloured their identity. Associative and commercial logics were dominant. Volunteers carried out the work and governed the associations. They invested capital in exchange for marginal payments of dividend. However, they did not want to operate as a charity, but instead work along commercial lines. In this way they stimulated workers to help advance themselves, attract potential shareholders and act as role models in the housing market.

Secondly, I describe the period of the 'housing corporations', from the end of the nineteenth century (chapters 3-6). Workers demanded improvements to their living conditions, for example in the area of housing. The elite responded. Directors of social housing organizations wanted to increase their output by introducing state-bound and professional logics.

The Housing Act of 1901 provided the means for state funding for social housing organizations, which as a result grew in number and size. But this state intervention also caused a gap between the social housing organizations and society. Citizens no longer bore the costs of social housing themselves. The state demanded control over the building, the management, the finances, the rent and the distribution of houses.

Professionalization also occurred. Various organizations employed schooled and salaried (initially only female) overseers. National associations of social housing organizations were founded and soon funded by the national government. These national associations stimulated professionalization and the scaling-up of local institutions.

Thirdly, I describe the period of 'social enterprises' from the 1960s on (chapters 7-9). Politicians and directors questioned state dominance and wanted more autonomy for the social housing organizations. This was made possible as the quantitative housing shortage was alleviated. Between 1975 and 1995 the government decreased its funding and gave the social housing organizations substantial administrative freedoms within performance frameworks.

Politicians and directors considered strengthening the position of social housing organizations through various means: by way of the informal cir-

cuit (the cooperative model), through the association model and by further professionalization. In practice directors and politicians orientated themselves strongly towards professional and commercial logics. They approached residents primarily as service customers. According to them, social housing organizations had to become 'social enterprises'. Through mergers large organizations arose with paid directors and commissioners at the top.

## **THE PROFESSIONALIZATION PROJECT**

One theme runs throughout the history of the social housing organizations. From the end of the nineteenth century onwards they developed from associations of active citizens into autonomous institutions run by professionals.

This is an addition to the historiography of social organizations. That has too often been described according to the trichotomy of state, market and society. Moreover, scholars usually date a change in identity of these organizations to the 1960s.

The continual professionalization of the social housing organizations was based on their strive for a maximum of returns. That emphasis was applied by all the parties involved: in the first place the organizations themselves. They emerged as expressions of a social movement. However, after a phase of mobilization, it became clear that its associative character was not an aim in itself and that operating efficiently was paramount. In doing so, they repeated a common development of institutionalization.

Secondly, professionalization was the result of political choices. The Dutch government carried out a corporative socio-economic policy: when it intervened in society, it tried to do so through supporting social institutions. However, this government support came with control and a strong orientation towards the state (also described as 'welfare state isomorphism'). The corporative policy had an unforeseen effect in that it weakened the bonds that the organizations had with society.

Thirdly, professionalization was the result of the changing attitude of citizens. Social housing organizations arose during a time of collective action, whereby citizens became aware of their potential influence. There was a dominant discourse of community spirit and duty. Owing to the construction of a welfare state and increased prosperity, it became less attractive for citizens to exert themselves in social work. Active citizens became welfare consumers.



These processes of welfare state isomorphism, institutionalization and individualization left their mark on the history of social housing organizations. This probably also applies equally to other social organizations, within the Netherlands and abroad. For in the search of the Dutch housing organisations for an optimal return, foreign examples were always a source of inspiration.

Nowadays many politicians, directors and scholars refer to social housing organizations as civil society. However, they fail to recognize that a community of active citizens is different to a professional institution of educated and salaried professionals. Those longing for a renewed involvement by citizens must be prepared to think about new forms of organization.

# REGISTER

- Aalberse, P.J.M. 108, 123, 142-147, 149, 150, 153, 155, 162  
 Aalten, S.J.L. van 150  
 Aantjes, W. 229  
 Aartsen, J. van 206, 208-209  
 Agema, M. (Fleur) 294  
 Agt, A.A.M. van 244, 306  
 Albert, prins 32, 36  
 Alders, J.A.G. 188, 195, 197, 199, 204  
 Anderiesen, G. 279  
 Andriessen, F.H.J.J. 197, 203, 204, 205, 221-223, 225, 227, 229, 237, 244, 278  
 Andriessen, W.J. 197  
 Aquina, G.L. 249, 277-279  
 Ariëns, A. 79, 90, 109, 123  
 Ashley Cooper, A. 31-33, 35-36  
  
 Bakker, A.D. (Bert) 290  
 Balkenende, J.P. 281, 287, 290  
 Beatrix, prinses 245  
 Beer, L.M. (Pol) de 238-239  
 Beijen, K.H. 66  
 Bergh, G. van den 149-152, 165-166, 169, 178, 191, 193, 204  
 Beusekom, H.G. van 153, 182-183  
 Bierens de Haan, J. 141, 149  
 Bijdendijk, F.Ph. 285  
 Bismarck, O.E.L. von 55, 74  
 Blom, H. 57  
 Blommaert, A.A.M. (Tjeu) 288  
 Bobbe, L. 254  
 Boeijen, H. van 169-170  
 Boer, G.A de 257  
 Bogaers, P.C.W.M. 209, 217-218, 225, 237  
 Boissevain, J. 38, 46, 50, 101  
 Bommer, J. 149, 153, 156, 163, 165, 170, 178-179, 185, 186, 187-189, 191, 194, 197, 201-203, 205, 219, 221-222  
 Booth, W. 74  
 Bos, D. 62  
 Bos, W.J. 293-294  
 Bosch Kemper, J. de 26, 69  
 Bossenbroek, W.J. 138, 163  
 Brandsen, T. 13  
 Brokx, G.Ph. 243, 245-246, 251, 253-254, 256, 258-260, 271, 277  
 Brons Bolding, L.J.H. 61  
 Brugmans, I.J. 101

- Buuren, J. van 63, 81
- Calon, M.A.E. 294
- Chadwick, E. 31-32
- Colijn, H. 149, 150, 164-165, 169-170
- Conijn, J.B.S. 268
- Coronel, S.S. 30, 43
- Cort van der Linden, P.W.A. 77, 87, 92-93, 95, 100, 127, 131, 137, 139, 143
- Costa, I. da 34
- Crommelin, C.A. 101
- Dam, M.P.A. van 230-232, 233, 234-235, 237, 243, 245, 252, 260, 270, 306
- Dekker, S.M. 287-288
- Dieten, J. van 280
- Dijkhuizen, W. 198-199, 201
- Doel, J. (Hans) van den 219, 227, 232
- Doff, N. 29
- Domela Nieuwenhuis, F. 57, 79, 109
- Doorn, J. van 17
- Douwes Dekker, E. 58
- Douwes jr., J. 124, 138
- Drees, W. 180, 274
- Drift, P.A. van der 145, 170
- Drucker, H.L. 88-89, 91-93, 110, 117
- Duivesteijn, A.Th. 276
- Dussen Muilkerk, W.E.J. van 38
- Eeghen, C.P. van 23, 35-37, 42
- Eik, J. van 23, 36-37
- Engelen, D.O. 44, 82
- Engels, F. 27, 55
- Faber, J.H. 117
- Floor, J.W.G. 209, 220, 232
- Fortuyn, W.S.P. (Pim) 287
- Frederiks, K.J. 170, 177
- Fukuyama, F. 274
- Geer, D.J. de 170
- Gemerén, P. van 228, 251, 255
- Gent, W. (Ineke) van 292
- Gerrichhauzen, L.G. 12
- Gijn, A. van 111, 113, 114, 115-119, 121, 143, 151
- Glastra van Loon, J.F. 235
- Glimmerveen, H. 115
- Goeman Borgesius, H. 59-60, 73, 76-77, 80, 91-93, 94, 95, 100, 117, 119, 131, 151
- Gruijters, J.P.A. (Hans) 230
- Gun, F.G. van der 188, 197, 201, 203
- Haersma Buma, E. van 221
- Hamersma, D. 267
- Harloe, M. 13
- Hausmann, G.E. 41
- Heemskerk, Th. 125-127
- Heerma, E. 14, 243, 260-264, 265, 267-268, 270-271, 273-275, 277, 296, 307
- Heim, H.J. van der 69-71
- Heineken, G.A. 42, 63
- Helderman, J.K. 13
- Heldring, O.G. 34-35, 43
- Heldt, B.H. 59, 63, 68, 70, 77, 81
- Helvoort, M.A.M. van 201, 205-206
- Henny, H.C.A. 130
- Hermans, L.M. 91, 92, 99
- Heynsius, C.E. 37, 68
- Hill, O. 83-84, 302
- Hitler, A. 164, 171, 179-180
- Hobsbawm, E. 24
- Hoff, C. van den 221, 226-227, 248
- Hout, P.A. in 't 170, 185
- Hout, S. van der 67-68
- Houten, S. van 59, 71, 78, 87-88, 98
- Hovy, W. 65
- Huber, V.A. 32-33
- Hudig, D. 109-110, 117, 128, 129, 130-131, 140-142, 146, 148-149
- Huizinga, J. 99
- Izeboud, G. 290
- Jacobs, A. 83
- Jong, L. de 175
- Jong, R.C. de 12
- Josephus Jitta, D. 83
- Kaa, H. van der 145, 152, 164, 182-183
- Kamminga, J. 276

- Kamp, H.G.J. 287  
 Katz, C.F. (Frida) 151-152  
 Kemeny, J. 13  
 Kempen, B.G.A. 222-223, 233, 247-248, 258-259, 262-263, 266-268, 277  
 Keppler, A. 127-128, 156, 160, 182  
 Kerdijk, A. 59, 77, 80, 83-84, 86  
 Kleijn, A. 201  
 Klerk, M. de 157-158  
 Koenen, H.J. 35-37  
 Koffijberg, J.J. 13  
 Kok, W. 274  
 Kombrink, J.C. (Hans) 232, 234  
 Koopman, J.M. 258, 262-263  
 Kroes, N. 292  
 Kromwijk, M. 288  
 Kruseman, J. 86-87, 97, 107, 143, 167-168  
 Kupers, E. 128, 130, 160  
 Kuyper, A. 56, 78, 98, 109-114, 116, 119
- Laan, E.E. van der 287, 294  
 Langedijk, S. 252-253  
 Lans, J. van der 128  
 Leeuwen, W. van 8-9, 20, 250, 277, 279-281, 291-292, 293, 294  
 Leliman, J.H. 36  
 Lely, C. 98  
 Leo XIII 74  
 Lietaert Peerbolte, L. 145, 164  
 Lijphart, A. 109  
 Lubbers, R.F.M. 253, 258, 306
- Mackay, Æ. 78, 100  
 Marken-Matthes, A. 81  
 Marken, J.C. van 59, 81-82, 91, 109, 239  
 Marx, K. 27, 54-55  
 Meer, Z.IJ. van der 181-183  
 Mees, M. 44, 58  
 Mercier, H. 83-84, 86  
 Messchert van Vollenhoven, J. 23, 36-38, 65  
 Meulen, J. ter 84, 85, 86, 110, 143  
 Michels, R. 16, 302  
 Miranda, S.R. (Monne) de 149  
 Moerkamp, A. 263-264, 266-268  
 Möllenkamp, H.C. 268, 284, 288
- Müller-Lehning, H.W. 177  
 Mussert, A.A. 169
- Naamen van Eemnes, A. van 49  
 Napoleon Bonaparte 25, 27  
 Napoleon, L. 27, 33, 41  
 Nijkamp, H.C. 151, 157, 163  
 Nypels, E. 232, 234-235, 252
- Owen, R. 27
- Palmen, P.M.M.C. 197, 203, 205, 221-222  
 Patijn, R.J.H. 111  
 Pek, J.E. van der 86  
 Pellicaan, J.C. 221, 226, 228  
 Peters, J.F.M. 278  
 Pierson, N.G. 69, 77, 92-93, 95-97, 113, 117-118, 268  
 Pius IX 55-56, 74  
 Poels, H.A. 123-124, 161-162  
 Priemus, H. 12, 236, 248, 258, 260-261, 268
- Reagan, R.W. 244  
 Regout, P.D. 24-25, 29, 76  
 Regout, P. jr. 76  
 Remkes, J.W. 275-277, 280, 286, 290  
 Rijen, A.Th. van 138  
 Rijn, M. van 266  
 Rijnhart, R. 287  
 Ringers, J.A. 177, 181  
 Ris, K. 61-63, 67-68  
 Rodriguez de Miranda, J. 149  
 Roeland, P. 115  
 Romeijn, H.J. 118, 131, 139  
 Romein, J. 73  
 Roos, F. de 14, 205-210, 225  
 Rooy, P. de 57  
 Ruding, H.O.Ch.R. (Onno) 259  
 Ruijs de Beerenbrouck, Ch.J.M. 92, 142, 150  
 Ruijs de Beerenbrouck, G.L.M.H. 78, 91-92
- Sarphati, S. 36, 43  
 Savornin Lohman, A.F. de 88, 99  
 Schaap, D. 66  
 Schaar, J. van der 13, 21, 261-262, 266, 270

- Schaeffer, J.L.N. 219, 230, 236  
 Schaepman, H. 56-57, 79, 91  
 Schaper, J.H.A. 98, 100  
 Scheerens, W. 191, 196, 205  
 Scheffer, P.J. 284  
 Schimmelpenninck, F.D. 98  
 Schut, W.F. 219-220, 228, 252  
 Schuyt, J.G.C.M. 266  
 Sinke, J.W.A. 295  
 Slotmaker de Bruïne, J.R. 150-151, 163, 166-167  
 Smeenk, C. 144, 151-152, 198  
 Smiles, S. 27  
 Souren, J.M. 123  
 Southwood Smith, T. 31, 84  
 Spakler, W. 84, 86  
 Staal, E.Th.P. 290  
 Stapelkamp, A. 199  
 Stassen, J.M.H.C. 221, 237  
 Steinmetz, W. 166, 178, 183  
 Stoop van Strijen, J.A. 93, 111  
 Stork, C.T. 42  
 Stork, D.W. 91  
 Stratingh Tresling, S. 67  
 Stuurman, S. 135  
 Swaan, A. de 180  
 Swens, J. 65  
  
 Tabaksblat, M. 290  
 Tak van Poortvliet, J.P.R. 88  
 Talma, A.S. 109, 125-126, 138  
 Tellegen, J.W.C. 89, 91-92, 110, 115, 127  
 Teunis, G. 289  
 Tex, C.J.A. den 67-69  
 Thatcher, M.H. 244  
 Thorbecke, J.R. 27, 40-41  
 Tommel, D.K.J. 275-276, 286  
 Treub, M.W.F. 77, 84, 109, 115-117, 127, 131, 136, 139  
 Troelstra, P.J. 79, 99, 142, 144  
 Tydeman, M. 100  
  
 Udink, B.J. 220, 229  
 Uyl, J.M. den 213, 218, 230, 239  
  
 Vaillant, C.J. 43  
 Veld, A. in 't 188-189, 191-192, 194, 196-197, 203, 205, 207, 221  
 Veld, J. in 't 181, 194  
 Veldkamp, G.M.J. 198  
 Velzen, N. van 223-224, 247-248, 252, 263, 265, 277, 279  
 Verzijlbergh, L. 288  
 Viersen, H.J. 256-257  
 Vislaake, F.W. 61  
 Vliegen, W.H. 109, 126, 163-164  
 Vogelaar, C.P. (Ella) 287, 292, 293, 294  
 Vries, A.D.W. de 111  
  
 Waal Malefijt, J.H. de 99  
 Wal, L. van der 169, 176, 179, 191  
 Watt, J. 24  
 Weber, M. 16, 302  
 Weijerman, J.W.J. 101  
 Went, L. 82, 86  
 Westerhoff, R. 40  
 Wibaut, F.M. 127-128, 145, 150-151, 156, 160  
 Wiegel, H. 229  
 Wilders, G. 287  
 Willem II, koning 27  
 Willem III, koning 39  
 Winsemius, P. 287  
 Wintgens, W. 40-41, 66, 70  
 Witt Hamer, M.J. de 59-61  
 Witte, H.B.J. 194-197, 200, 204-206  
 Woud, A. van der 299  
  
 Zeven, P.A. 130-131  
 Zocher, L.P. 81  
 Zoetmulder, J.M.A. 124  
 Zuber, J. 33